



Dahyar Daraba lahir di Sungguminasa pada tanggal 15 April 1958. Pendidikan tertinggi dimulai dari Pertanian pada Universitas Sam Ratulangi (S1/1984), *Rural Development* pada Ryakoku University Japan (2000); Land Management pada Sydney University Australia (2003); International Investment Meeting di Perancis (2003); International City Country Management Association di California Amerika Serikat (2004);

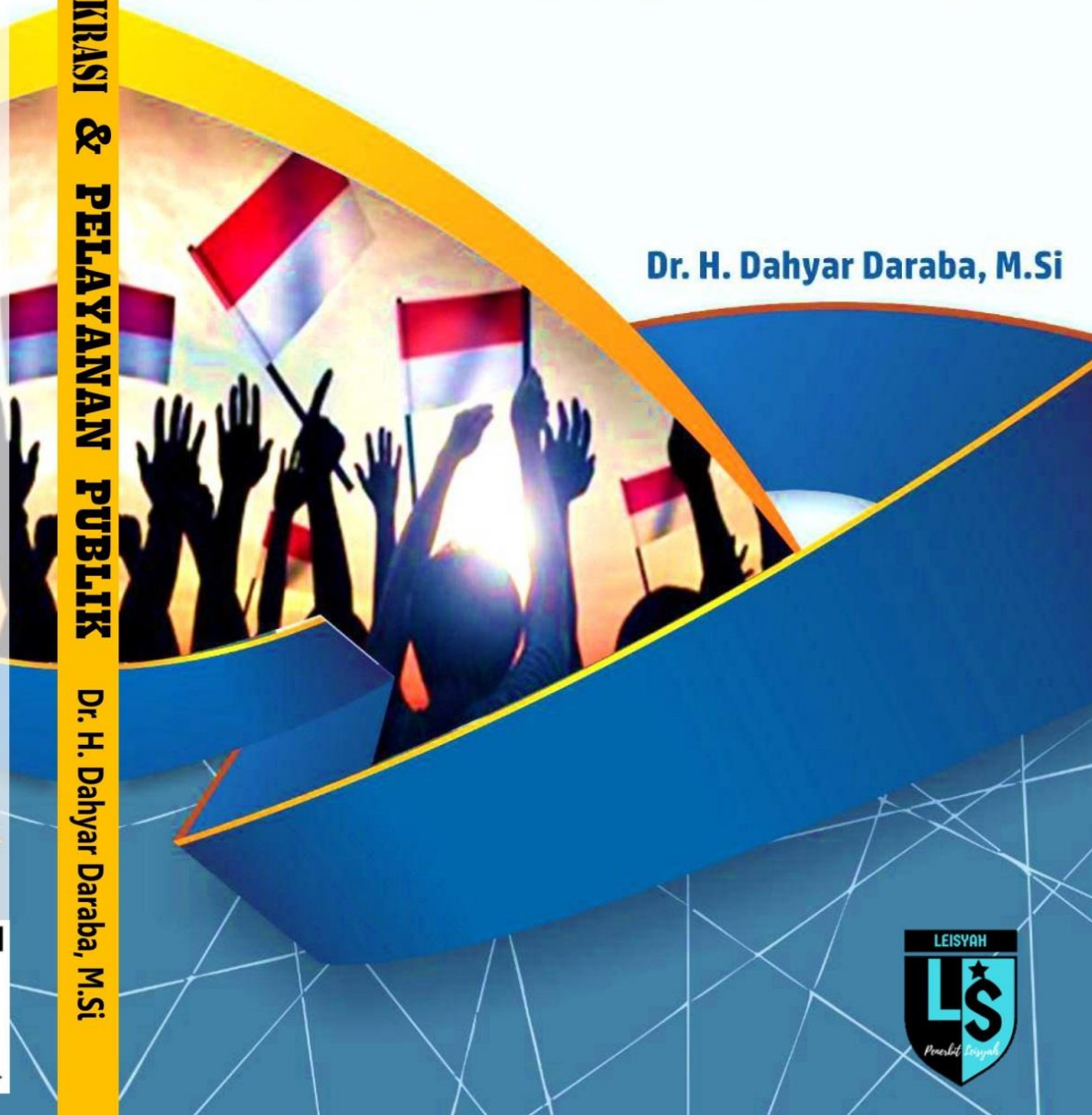
Training of Trainer (ToT) Orientasi DPRD (2014); Master of Trainer (MoT) Pelatihan Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintahan Desa (2015); Workshop Penulisan Literatur (2015). Telah melaksanakan pendidikan tertinggi (Doktor) di Universitas Negeri Makassar pada tahun 2015. International Conference di University Teknologi Malaysia (2018). Penghargaan yang diperoleh: Satya Lancana Karya Satya 10 Tahun dari Presiden Republik Indonesia (1999), Satya Lancana Karya Satya 20 Tahun dari Presiden Republik Indonesia (2006), Lencana Pancawarsa IV Pramuka dari Ketua Kwartir Nasional Gerakan Pramuka Sulawesi Selatan (2007), Tokoh Pamong Praja dari Bupati Takalar (2011), dan Satya Lancana Karya Satya 30 Tahun dari Presiden Republik Indonesia (2017). Sekarang menjabat sebagai Kepala Pusat Pengabdian Masyarakat Terluar. Selain itu, penulis juga aktif dalam menulis karya ilmiah yang diterbitkan pada jurnal nasional dan internasional. Pada tahun 2018 menulis artikel yang dipublikasi dalam jurnal *Ad'ministrare* Vol 5 No. 1 (terakreditasi RISTEKDIKTI) dengan judul "Kinerja Dinas Ketenagakerjaan dalam meningkatkan kualitas tenaga kerja di Kota Makassar". Sedangkan artikel yang diterbitkan pada jurnal internasional terindeks scopus pada tahun 2018 dalam jurnal: *Academic of Strategy Management Journal* Vol. 17 Issue 3 dengan judul: "*strategy of Government in transportation: Case study of Vus Rapid Transit (BRT) Program ini Makassar City*" dan *Journal of Legal, Etichal and Regulation Issues*, Vol. 21 Issue 4 dengan judul: *Basic Public Service Partnership Model Based on Gender Perspective in Makassar City, Indonesia*.



REFORMASI BIROKRASI & PELAYANAN PUBLIK
Dr. H. Dahyar Daraba, M.Si

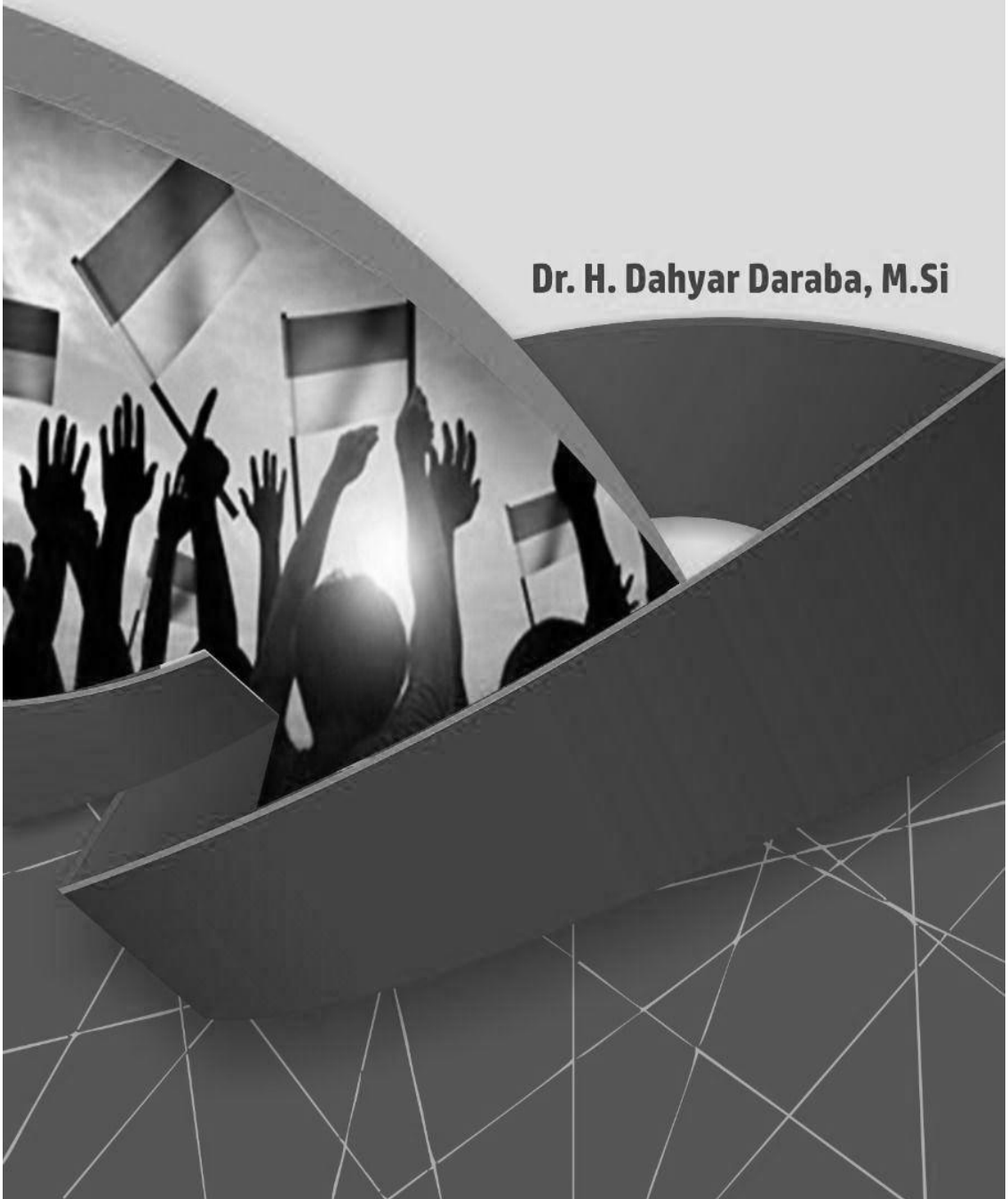
& REFORMASI BIROKRASI & PELAYANAN PUBLIK

Dr. H. Dahyar Daraba, M.Si



& REFORMASI BIROKRASI & PELAYANAN PUBLIK

Dr. H. Dahyar Daraba, M.Si



Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. *Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan Sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat 2 dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah).*
2. *Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta terkait bagaimana dimaksud pada ayat (1) pidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).*

© Hak Cipta pada pengarang

Dilarang mengutip sebagian atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apapun tanpa seizin penerbit, kecuali untuk kepentingan penulisan artikel atau karangan ilmiah.

Judul Buku : REFORMASI BIROKRASI &
PELAYANAN PUBLIK

Penulis : DR. H. Dahyar Daraba, M.Si

Halaman : xii+254

ISBN : 978-623-7045-87-8

Ukuran Buku : 23x15 cm

Layout Oleh : Sulaiman Sahabuddin Al Karawish

Penerbit Leisyah

Jalan Kesatuan 3 No. 11 Kelurahan Maccini Parang

Hp. 085263024953 Wa. 085340391342

Email. Sulaimansalman105@yahoo.com

*Buku ini dipersembahkan untuk istri tercinta,
Ros Dahyar dan tiga putra/i penulis Dedy,
Mamad, & Nurung*

Prakata

Kegagalan Indonesia memutus warisan Kolonial dalam kehidupan birokrasi pemerintah telah ikut membentuk sosok birokrasi dan aparatur mentransformasi dirinya sebagai agen pelayanan dan perubahan. Nilai, simbol dan perilaku yang berkembang dalam birokrasi lebih mencerminkan sebagai agen kekuasaan daripada agen pelayanan dan perubahan. Hal itu tumbuh struktur birokrasi Weberian yang masih sangat kental dan membentuk penyakit yang sampai saat ini belum dapat dihilangkan dari anatomi tubuh administrasi publik.

Tidak dapat disangkal lagi, bahwa berbagai penyakit birokrasi yang selama ini berkembang telah membuat birokrasi publik di Indonesia menjadi disfungsional dalam menjalankan misinya baik sebagai agen pelayanan maupun sebagai agen perubahan. Sebagai agen pelayanan, birokrasi publik belum mampu menjadikan dirinya sebagai kekuatan yang dapat memberikan nilai tambah terhadap efesiensi nasional, termasuk kesejahteraan rakyat, dan keadilan sosial. Pada saat yang sama juga birokrasi publik belum mampu mentransformasi dirinya sebagai agen perubahan, hal ini dapat dilihat dari keberadaannya yang justru sering mencerminkan sosoknya sebagai bagian dari status-quo, dalam kondisi seperti itu, tidak mengherankan apabila krisis kepercayaan publik terhadap institusi birokrasi dan aparatnya menjadi keniscayaan belakangan ini. Hal inilah yang mendorong saya untuk menulis buku ini, yang punya pengalaman sebagai praktisi dan sudah berkecimpung di dunia akademisi, karena tidak banyak akademisi yang memiliki pengalaman sebagai praktisi.

Buku ini tidak bermaksud untuk memberikan solusi terhadap kasus di atas, tetapi lebih mencoba menjelaskan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi publik Indonesia, terutama yang muncul karena interaksi antara struktur birokrasi wiberian dan lingkungan birokrasi yang buruk seperti lingkungan birokrasi politik yang

terfragmentasi dari masyarakat sipil yang lemah. Buku ini diberi judul “Reformasi Birokrasi & Pelayanan Publik” yang terdiri dari 6 bab, dengan gambaran isi sebagai berikut:

Bab I berisi uraian tentang kelahiran konsep birokrasi. Bab ini berisi tentang asal usul istilah birokrasi yang dimulai ketika filsuf perancis menulis “kita tergoda oleh gagasan pengaturan”. Oleh M. de Gournay.... Pada suatu ketika mengatakan: “ Di perancis kita mendapati sebuah penyakit yang jelas- jelas merusak kita, penyakit ini disebut *bureaumania*. Kadang-kadang ia digunakan untuk menyebutkan bentuk pemerintahan yang keempat atau kelima dibawah judul birokrasi. Bagian ini, juga menjelaskan konsep-konsep birokrasi pada awal abad ke-19 yang memaparkan bahwa walaupun birokrasi berasal dari pemikiran fisiokrat Perancis, tetapi penggunaan istilah “birokrasi” pada awalnya tampak dibatasi pada karya-karya pada pembuat polemik dan novelis. Kemudian juga akan dikemukakan tentang teori Inggris dan teori Kontinental tentang birokrasi.

Bab II berisi tentang rumusan klasik dan Birokrasi, dimana dielaborasikan tentang pendapat Mosca dan Michels. Pendapat-pendapatnya bertolak dari kritik terhadap klarifikasi tradisional tentang pemerintahan. Mosca sangat tidak percaya dengan pendapat yang mengatakan bahwa kelas yang berkuasa harus monolitik. Mosca menolak pandangan kaum Marxis tentang identitas kepentingan dikalangan orang yang menempati satu kelas yang sama. Bagian ini memaparkan pula tentang Max Weber dengan teori organisasi. Disini Weber memandang kenyataan bahwa tingkah laku manusia biasanya diorientasikan pada seperangkat aturan (*Ordnum*) yang berdasarkan analisis sosiologik. Selain itu, juga diulas tentang konsep birokrasi dari Max Weber.

Bab III membahas tentang agenda reformasi birokrasi. Mengawali bab ini diuraikan tentang agenda kebijakan yang tertunda bagian ini juga mengulas tentang kondisi birokrasi sekarang ini dimana rendahnya kepercayaan publik terhadap birokrasi membuat birokrasi semakin kehilangan legitimasi sosial. Citra birokrasi pemerintah cenderung terus memburuk dan sering dinilai

sebagai sumber dari berbagai masalah publik yang dihadapi masyarakat.

Bab IV menjelaskan tentang mengelola kebijakan reformasi birokrasi. Bahwa reformasi birokrasi sebenarnya adalah kesempatan emas (*Golden Opportunity*) bagi pemerintah untuk membenahi birokrasi. Kesempatan tersebut harus dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah untuk melakukan perubahan mendasar terhadap kehidupan birokrasi. Diulas pula tentang membangun persepsi yang sama tentang reformasi birokrasi. Hal ini penting karena dipahami bahwa distorsi terhadap nilai dan substansi kebijakan menjadi salah satu masalah yang lazim terjadi dalam implementasi sebuah kebijakan publik. Bahwa juga diketahui tentang kebijakan publik tidak pernah beroperasi dalam ruang yang *vacum*, melainkan beroperasi dalam sebuah lingkungan yang kompleks yang didalamnya terdapat banyak pemangku kepentingan yang selalu melihat substansi kebijakan dari perspektif kepentingan masing-masing yang sempit. Selain itu, diulas pula tentang manajemen perubahan. Bahwa kebijakan reformasi birokrasi yang menyeluruh dan melibatkan kementerian, lembaga dan daerah membutuhkan manajemen perubahan yang efektif dan solid. Karena setiap perubahan selalu akan menciptakan resistensi dari berbagai pihak yang tentunya nasibnya akan dipengaruhi oleh kebijakan reformasi birokrasi, dengan alasan yang berbeda-beda. Selanjutnya, bab ini akan juga menguraikan tentang monitoring, evaluasi, dan pengelolaan pengetahuan. Bahwa untuk menilai kapasitas dari program-program reformasi birokrasi dalam mewujudkan perubahan-perubahan (*outcomes*) pada birokrasi publik, sangat diperlukan adanya monitoring dan evaluasi (*monev*).

Bab V mengelaborasi tentang bagaimana membangun kepercayaan publik. Bagian diawali dengan mengupas tentang konsep kepercayaan publik. Hal ini penting, karena di Indonesia, kajian tentang kepercayaan publik belum banyak dilakukan dan belum mendapatkan perhatian yang wajar dari para peneliti administrasi publik. Di mana diketahui bahwa para ilmuwan baru mulai mendiskusikan kepercayaan (*trust*) terhadap pemerintah setelah Indonesia mengalami krisis ekonomi dan politik yang mencapai

puncaknya dengan jatuhnya rezim Orde Baru. Olehnya itu, bagian ini akan mendiskusikan tentang dimensi penting dari kepercayaan publik. Bhawa kepercayaan publik yang dimaksud disini adalah mencakup kepercayaan warga terhadap negara dan atau pemerintah, termasuk didalamnya adalah institusi, kebijakan, dan tentunya para pejabatnya

Bab VI menjelaskan tentang pelayanan publik bagian ini menjelaskan tentang strategi penerapan standar pelayanan untuk reformasi birokrasi, kecerdasan emosional birokrat dan kinerja pelayanan publik, dan otonomi daerah apakah dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Bagian ini mempertanyakan mengapa perlu standar pelayanan publik. Peran negara sebagai penyedia layanan publik kembali dirasakan perannya ketika gambaran liberalisasi dan pasar bebas yang terlalu berlebihan telah terbukti gagal untuk mewujudkan impian banyak orang bahwa urusan pelayanan publik akan jauh lebih efektif, efisien, responsif dan akuntabel apabila disediakan oleh pihak swasta. Diuraikan pula seperti apa strategi penerapan standar pelayanan. Pada bagian akhir bab mengulas tentang pertanyaan apakah kebijakan otonomi daerah dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia pada umumnya.

Buku ini tidak akan sampai ditangan pembaca jika tidak difasilitasi oleh institut pemerintahan dalam negeri. Oleh karena itu, penyusun tidak lupa menyampaikan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada rektor IPDN yang telah memberi kesempatan untuk merangkai dan menyusun buku dari berbagai literatur. ucapan yang sama juga disampaikan kepada para pembantu rektor IPDN.

Akhir kata, semoga buku ini dapat memberikan manfaat untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan menjadi sumber literatur bagi para praja IPDN dan mahasiswa pada umumnya. Semoga Tuhan Yang Maha Esa memberikan rahmatnya kepada kita semua Aamiin.

Penyusun

Kata Sambutan

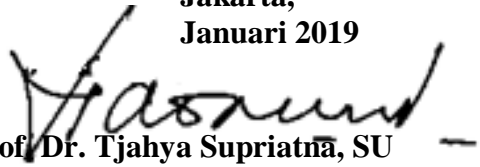
Guru Besar dan Sekretaris Senat Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN)

Sebagai kolega dan dosen di IPDN. Saya memberikan apresiasi kepada Dr. H. Dahyar Daraba, M.Si. memiliki semangat dalam mengembangkan keilmuan yang dimilikinya. Hal tersebut, tergambar dari aktivitas sebelumnya yang telah aktif dalam mengikuti berbagai pendidikan bukan hanya didalam negeri akan tetapi juga diluar negeri. Aktivitas yang dilakukan beliau seperti: Ryakoku University Japan (2000), Sidney University Australia (2003), *Investment Meeting* di Prancis (2003), California Amerika Serikat (2004), University Terknology Malaysia UTM (2018). Selain sebagai akademisi beliau juga adalah birokrat yang unggul karena telah menjabat sebagai Kepala Bappeda Kabupaten Takalar, Sekretaris Daerah Kabupaten Takalar, Plt Bupati Kabupaten Takalar, Direktorat IPDN Provinsi Sulawesi Selatan, Kalimantan Barat, dan saat ini menjabat sebagai Kepala Pusat Pengabdian Masyarakat Terluar di IPDN Jatinangor.

Buku ini akan membahas berbagai konsep birokrasi dari berbagai perspektif. Selanjutnya, disuguhkan berbagai permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi publik Indonesia. Selain itu, ide-ide yang menarik untuk disimak. Pembaca juga disajikan potret yang jelas mengenai reformasi birokrasi dan pelayanan publik yang ada di Indonesia. Penyajian buku ini, telah menggunakan bahasa yang sederhana yang mampu memikat daya tarik pembaca. Harapan kita, buku ini mampu mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Saya berharap terbitnya buku ini akan bermanfaat dan membuka cakrawala di dunia pendidikan tinggi di Indonesia. Selain itu, akan menjadi referensi bagi praja IPDN, maupun masyarakat luas di Indonesia maupun diseluruh dunia. Semoga Allah SWT memberikan rahmat-Nya dari karya yang telah dibuat, Amin.

**Jakarta,
Januari 2019**


Prof. Dr. Tjahya Supriatna, SU

DAFTAR ISI

PRAKATA_iv

KATA SAMBUTAN_viii

DAFTAR ISI_x

BAB I KELAHIRAN KONSEP BIROKRASI_1

- A. Asal Usul Istilah_1
- B. Konsep-konsep pada Abad ke-19 Awal_4
- C. Teori Inggris_8
- D. Teori Kontinental_14
- E. Tema-tema pokok abad ke-19_19

BAB II RUMUSAN KLASIK_22

- A. Mosca dan Michels_22
- B. Max Weber: Teori Organisasi_25
- D. Max Weber: Konsep Birokrasi_28
- E. Marx Weber : Batas- batas tentang birokrasi_31

BAB III AGENDA REFORMASI BIROKRASI: Membentuk Jati Diri Birokrasi Publik_34

- A. Agenda Kebijakan yang Tertunda_34
- B. Reformasi Birokrasi di Persimpangan Jalan_40
- C. Sosok Birokrasi Pemerintah Masa Depan_47
- D. Keunggulan Birokrasi_50
- E. Birokrasi Transformatif_52
- F. Birokrasi Profesional_57
- G. Birokrasi yang Amanah_59
- H. Memiliki Visi Kebaruan_61
- I. Penataan Kembali Struktur Kelembagaan Birokrasi_69

BAB IV MENGELOLA KEBIJAKAN REFORMASI BIROKRASI_85

- A. Memanfaatkan kesempatan emas_85

- B. Membangun Persepsi yang Sama tentang Reformasi Birokrasi_90
- C. Manajemen Perubahan_102
- D. Monitoring, Evaluasi, dan Pengelolaan Pengetahuan_111

BAB V MEMBANGUN KEPERCAYAAN PUBLIK TERHADAP PEMERINTAH_122

- A. Konsep Kepercayaan Publik_122
- B. Dimensi Penting Kepercayaan Publik_128
- C. Komitmen yang Kredibel (*Credible Commitmen*)_134
- D. Baik Hati (*Benevolence*)_135
- E. Kejujuran (*Honesty*)_136
- F. Kompetensi_137
- H. Pentingnya Kepercayaan Publik Penting dalam Penyelenggaraan Pemerintahan_146
- I. Krisis Kepercayaan Publik di Indonesia?_152
- J. Reformasi Birokrasi untuk Meningkatkan Kepercayaan Publik_178

BAB VI PELAYANAN PUBLIK (Dari Standar Pelayanan sampai Kesejahteraan Ekonomi)_192

- A. Strategi Penerapan Standar Pelayanan Untuk Reformasi Birokrasi_192
- B. Mengapa perlu standar pelayanan publik ?_194
- C. Strategi penerapan standar pelayanan_198
- D. Kecerdasan Emosional Birokrat dan Kinerja Pelayanan Publik_204
- E. Kecerdasan emosional: sebuah kajian teoritis dan empiris_206
- F. Kecerdasan emosional birokrat dan peningkatan pelayanan publik_211

- G. Capacity Building Pengarusutamaan Gender_215
- H. Definisi dan dimensi *capacity building*_216
- I. Penguatan Jejaring dan Kemitraan_227
- J. Kapasitas lokal (daerah)_232
- K. *New Public Management (NPM) dalam Pelayanan Kesehatan*_2333
- L. Otonomi Daerah: Kesejahteraan Rakyat Meningkatkan_237
- M. Peran pemerintah_237
- N. Peran Ekonomi Pemerintah dalam Perspektif Otonomi Daerah_237
- O. Dampak Otonomi Daerah Terhadap Kesejahteraan _237

DAFTAR PUSTAKA_246

BAB I

KELAHIRAN KONSEP BIROKRASI

A. Asal Usul Istilah

Baron de Grimm, filsuf Perancis dalam surat tertanggal 1 Juli 1764, sebagaimana diuraikan oleh Albrow (1989), mengutip; “Kita tergoda oleh gagasan pengaturan, dan *Master of Requests* kita menolak untuk memahami bahwa ada sosok ketidakterbatasan (*infinitas*) di suatu Negara besar yang dengannya pemerintah itu sendiri tidak mampu memperhatikan. Almarhum M.de Gournay...pada suatu ketika mengatakan: ‘Di Perancis kita mendapati sebuah penyakit yang jelas-jelas merusak kita; penyakit ini disebut *bureaumania*.’ terkadang ia menggunakan temuannya untuk menyebutkan bentuk pemerintahan yang keempat atau kelima di bawah judul birokrasi. Satu tahun setelah itu pengarang yang sama menulis: ”Semangat hukum Perancis yang sesungguhnya adalah birokrasi yang oleh Almarhum M. de Gournay ...biasanya sangat dikeluhkan; inilah para pejabat, para juru tulis, para sekretaris, para inspektur dan para *intendan* (manajer) yang diangkat bukannya untuk menguntungkan kepentingan umum, bahkan kepentingan umum itu tampak begitu rupa tidak dapat dipungkiri karena adanya para pejabat.

Kita beruntung telah menemukan kata yang terbukti tepat seperti itu. Tetapi barangkali keliru untuk meragukan pembentukan suatu istilah dengan ilham konsep baru. Sejak de Gournay, bermacam-macam gagasan yang sangat luas telah terikut bersama-sama di bawah judul birokrasi. Beberapa diantaranya memiliki asal-usul yang terlalu jauh untuk dilacak. Menurut Albrow(1989), keluhan-keluhan tentang pemerintahan yang jelek pasti sudah ada seusia pemerintahan itu sendiri. Pemikiran bahwa penguasa tertinggi harus dilayani oleh pejabat yang cerdas dan dapat dipercaya telah terbiasa dalam pemikiran politik jauh sebelum abad ke-18. Machiavelli mendesak ratu untuk memilih para menteri yang kompeten dan memberi imbalan terhadap kesetiaan mereka, sehingga mereka tidak perlu mencari imbalan dari sumber-sumber lain. Gagasan tentang efisiensi administrasi tidak juga merupakan sesuatu yang khas bagi pemikiran modern atau benar-benar pemikiran Barat. Dari tahun 165 S.M. para pejabat Cina telah dipilih melalui ujian. Administrasi Cina sangat akrab dengan gagasan-gagasan

senioritas, penilaian menurut keahlian, statistik-statistik dan laporan tertulis pejabat serta tulisan Shen Puhai (meninggal 337 S.M.) yang memberikan seperangkat prinsip yang mirip dengan teori-teori administrasi abad kedua puluh (Albrow, 1989).

Gagasan-gagasan pemerintahan semacam itu tidak harus menunggu hingga dilontarkannya pengamatan tajam de Gournay karena gagasan-gagasan tersebut telah muncul sebelumnya. Tetapi ada dua alasan mengapa rumusan de Gournay harus dipandang penting. Dia secara eksplisit mengungkit klasifikasi pemerintahan Yunani klasik. Dengan mengerjakan itu, ia menemukan tipe pemerintahan yang lain untuk memperbanyak bentuk-bentuk pemerintahan yang telah diakui seperti monarki, aristokrasi, dan demokrasi. Karena itu, ia tidak memandang pemerintah Perancis abad ke-18 sebagai beberapa bentuk cacat dari monarki, seperti tirani. Ia mengidentifikasi adanya kelompok penguasa dan suatu metode memerintah yang baru. Keluhan terhadap mereka bukanlah karena bertindak tidak berdasar hukum sepenuhnya, di luar wewenang mereka sebagaimana mestinya, tetapi bahwa memerintah nampaknya telah menjadi tujuan itu sendiri. Tambahan untuk tipologi klasik ini, walaupun diidentifikasi sepintas lalu, harus dipandang sebagai inovasi konseptual yang penting (Albrow, 1989).

Alasan kedua bagi arti pentingnya penemuan de Gournay menurut Albrow (1989) adalah berkaitan dengan alasan yang pertama, tetapi hampir tidak diperhatikan. Hal itu berkaitan dengan suatu istilah yang telah diakui umum pada waktu itu. Dalam perbendaharaan bahasa abad ke-18, "biro" ("*bureau*") juga berarti meja tulis, selalu diartikan suatu tempat dimana para pejabat bekerja. Tambahan sisipan yang diturunkan dari kata Yunani berarti "aturan" (*rule*), menghasilkan istilah yang memiliki kekuatan dahsyat yang menembus budaya-budaya lain. Konsep pemerintahan Yunani telah lama diserap ke dalam bahasa-bahasa besar Eropa. Istilah baru Albrow, (1989) dengan sangat mudah mengalami transliterasi sama sebagaimana "demokrasi" atau "aristokrasi". Dengan cepat kata tersebut menjadi bagian dari perbendaharaan istilah politik internasional. *Bureaucratie* dalam bahasa Perancis menjadi *Bureaukratie* dalam bahasa Jerman (yang diubah menjadi *Burokratie*), *burucrazia* dalam bahasa Italia dan "bureaucracy", dalam bahasa Inggris. Selanjutnya analog dengan kata turunan "democracy", maka "*bereaucracy*" diturunkan menjadi "*bureaucrat*", "*bureaucratic*", "*bureaucratism*", "*bureaucrastist*" dan "*bureaucratization*" (birokratiasi").

Karena itu tidak mengherankan bahwa definisi birokrasi telah tercantum sangat konsisten dalam kamus awal, baik yang berkenaan dengan pendapat de Gournay maupun pendapat yang lainnya. Akademi Perancis memasukkan kata tersebut dalam kamus suplemennya pada tahun 1798 dan mengartikannya sebagai: "kekuasaan", pengaruh dari kepala dan para staf biro pemerintahan. "Kamus bahasa Jerman edisi 1813, mendefinisikan birokrasi sebagai: "wewenang atau kekuasaan yang berbagai departemen pemerintah dan cabang-cabangnya memperebutkan untuk diri mereka sendiri atas sesama warga Negara. "Kamus teknik bahasa Italia terbit 1828 menunjukkan demikian: Suatu kata baru, yang artinya kekuasaan pejabat di dalam administrasi pemerintahan. "Akademi Perancis juga menerima kata "birokratik" yang mengacu kepada "pengaruh biro (*bureaux*) pemerintahan, dan juga suatu rezim yang di dalamnya biro berlipat ganda tanpa perlu. "Pengertian ganda yang dikenakan kepada "birokrasi" memberikan petunjuk awal bahwa perkembangan kompleks telah dialami konsep tersebut.

Sementara itu, konsep tentang birokrasi juga lahir dari Hegel. Pemikiran Hegel tentang birokrasi berawal dari ulasannya mengenai konsep tiga kelompok dalam masyarakat, yaitu kelompok kepentingan khusus (*particular interest*), yang diwakili oleh para kelompok pengusaha dan kelompok profesional, kelompok kepentingan umum (*general interest*), yang diwakili oleh Negara, dan kelompok birokrasi. Menurut pandangan Hegel, birokrasi harusnya menjadi kelompok penengah antara kelompok partikular, dan Negara. Dengan demikian birokrasi seharusnya berada pada posisi netral (Ansori, dalam Azhari 2011).

Konsepsi Hegel yang menguraikan tentang kekuasaan eksekutif suatu Negara. Dalam bukunya *Philisophy of Right* (1821), sebagaimana diuraikan oleh Azhari (2011), Hegel mengembangkan pendapat bahwa negara merupakan sarana untuk kepentingan umum yang berbeda dengan kepentingan yang terpisah serta kepentingan khusus para anggota masyarakat sipil. Menurut Hegel, adalah tugas eksekutif untuk melaksanakan keputusan yang dibuat oleh raja mengenai hakikat kepentingan umum. Tugas tersebut dikerjakan bersama antara para penasihat kolegial dan pejabat-pejabat Negara serta diarahkan menurut prinsip pembagian kerja. Hegel menunjukkan dua faktor penting untuk menjamin bahwa tindakan para pejabat tersebut tidak melebihi kepentingan umum. Pertama, adalah sistem otoritas hierarkis. Kedua, independensi berbagai korporasi dan komunitas lokal yang mewujudkan kepentingan khusus kelompok sosial

tertentu. Sebagai tambahan faktor-faktor formal tersebut, Hegel berpendapat bahwa nilai dan sikap para pejabat itu sendiri diilhami oleh perasaan keadilan dan tidak mementingkan diri sendiri. Para pejabat menempati bagian terpenting kelas menengah yang di dalamnya kejujuran dan kepandaian yang dimiliki dibutuhkan oleh Negara modern terpusat (Albrow, 1996).

Dalam konteks tiga kekuatan tersebut, Hegel berpendapat bahwa administrasi Negara (birokrasi publik) dijadikan sebagai jembatan yang menghubungkan antara Negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu terdiri atas kelompok profesional, usahawan dan lain-lain yang mewakili bermacam-macam kepentingan particular (khusus). Di antara keduanya, birokrasi pemerintah berperan sebagai penghubung, karena fungsinya itu birokrasi publik harus netral di antara dua kelompok tersebut (Thoha, 2008).

B. Konsep-konsep pada Abad ke-19 Awal

Walaupun berasal dari pemikiran para fisiokrat Perancis dan penerimaannya oleh para ahli perkamusan (leksikograf), penggunaan istilah “birokrasi” awalnya tampak dibatasi pada karya-karya para pembuat polemik dan novelis. Balzac sangat besar peranannya dalam memasyarakatkan kata tersebut di dalam bahasa Perancis. Terdapat dalam Novelnya pada tahun 1836, *Les Employes*, separuh dari kisahnya menceritakan tentang cara-cara birokrasi yang sebenarnya. Nada ejekan kasarnya merupakan suatu contoh yang baik tentang cara berpikir yang tidak pernah berhenti sampai kepada pengikut-pengikutnya.

Sejak 1789, Negara, atau yang anda suka menyebutnya *La Patrie*, telah menempati kekuasaan tertinggi. Para juru tulis tidak lagi mengambil perintah mereka secara langsung dari seorang hakim pertama yang sesungguhnya ...dan karena itu Birokrasi, kekuasaan raksasa yang dipegang oleh para *pigme* muncul di dunia. Barangkali Napoleon memperlambat pengaruh besarnya, karena segala sesuatu dan semua manusia dipaksa tunduk pada keinginannyaAkan tetapi Birokrasi telah diorganisasikan secara mantap, di bawah pemerintahan konstitusional yang memiliki kebaikan alamiah sedang-sedang saja, yang senang dengan berbagai pernyataan dan laporan yang pasti, suatu pemerintahan yang digambarkan sebagai cerewet dan suka mencampuri urusan orang lain, ringkasnya, seperti isteri pemilik tokoh kecil (Albrow, 1989).

Citra birokrasi Balzac begitu berhasil dipaparkan, sehingga Le Play mencoba mempertimbangkan konsep itu secara

serius pertama kali dalam bahasa Perancis pada tahun 1864 merasa wajib membela diri dengan menyatakan, “kata cangkokan ini diciptakan oleh sebuah literatur yang jelas. ”Kamus Littré edisi 1873 menganggap istilah birokrasi merupakan kata baru (Neologisme) yang memiliki sedikit kebenaran. Bahkan sebuah kamus politik bahasa Perancis menyajikan pendapat bahwa kata Birokrasi berasal dari Jerman dan hanya Balzac yang mempopulerkannya di Perancis.

Gagasan bahwa Kata Birokrasi berasal dari Jerman tidak mengherankan. Selama revolusi Perancis, surat kabar Jerman melaporkan peristiwa-peristiwa di Perancis dan menyebutkan birokrasi tanpa penjelasan lebih lanjut. Di luar pers, acuan birokrasi yang paling awal dikenal dalam bahasa Jerman yang dimunculkan oleh Christian Kraus, salah seorang teman Kant. Di dalam surat yang tertulis 1799, ia memperbandingkan Prussia dengan Inggris, sambil mengatakan rakyat jelata berada pada lapisan dasar pyramid kekuasaan, dan walaupun “negara Prussia jauh dari bentuk monarki yang tidak terbatas...tetapi merupakan aristokrasi yang terselubung secara halus ,...yang memerintah negara Inggris dengan terang-terangan sebagai sebuah birokrasi .”Namun, istilah ini tidak segera masuk dalam tulisan politik yang serius. Esai Wilhelm von Humboldt yang ditulis 1792, *An Attempt to Determine the limits of the Effectiveness of the State*, tidak menyebutkan birokrasi. Tetapi temanya, kekhawatiran bahwa meningkatnya otoritas negara memerlukan pertumbuhan administrasi, dan kekhawatiran bahwa urusan-urusan negara menjadi mekanik sementara manusia diubah menjadi mesin, akhirnya terbiasa dalam polemik menentang birokrasi.

Kekhawatiran-kekhawatiran Humboldt diangkat dalam surat Freiherr vom Stein pada 1821. Stein tidak segan-segan menuding sistem yang sudah berjalan itu dan yang diperbarui setelah orang Prussia dikalahkan Napoleon 1806. Tetapi ia membicarakan Buralisten bukannya birokrat-birokrat: Kita diperintah oleh para buralis yang digaji, hanya berpengetahuan dari buku, yang tidak beralasan untuk didukung dan tidak pula mempunyai hak milik. Dalam keempat butir inilah tersimpul suasana batin kita sendiri dan mesin pemerintahan tidak bernyawa yang serupa: disebut di gaji, karena mereka bekerja keras demi mempertahankan dan meningkatkan jumlah gajinya, dikatakan berpengetahuan dari buku, karena mereka tidak hidup di dunia nyata, melainkan mereka hidup di alam tulisan; disebut tidak ada alasan untuk didukung, karena mereka bergabung dengan tidak satu pun kelas-kelas warga Negara yang mendirikan

Negara, mereka merupakan suatu kasta yang mempunyai hak tersendiri, kasta klerik, tanpa hak milik, dan karena itu tidak terpengaruh oleh naik turunnya keadaan. Hujan turun atau matahari terbit, apakah pajak naik atau turun, apakah hak-hak yang telah berlangsung lama dirusak atau dipelihara, bagi mereka tidak ada bedanya. Mereka mengambil gaji dari bendahara dan menulis, menulis dalam keheningan, di kantor, di balik pintu tertutup, tanpa ada yang mengetahui, tidak nyata, tidak terpuji dan mereka mengasuh anak-anak mereka agar sama-sama dapat menggunakan mesin tulis.

Kutipan di atas digunakan oleh Karl Heinzen, radikal yang melarikan diri dari negara Prussia. Ia memasukkannya ke dalam polemiknya menentang birokrasi Prussia pada 1845, tetapi kata "buralist" digantinya dengan "birokrat" (dan juga dengan menambahkan penjelasannya sendiri).

Penggunaan kata birokrasi awalnya hanya terbatas pada karya-karya novel atau karya-karya yang bersifat polemik saja. Acuan paling di awal tentang birokrasi yang dikenal dalam bahasa Jerman yang dimunculkan oleh Christian Kraus yang salah satu teman dari Kant. Dalam surat yang ditulisnya pada tahun 1799, ia menyebutkan bahwa rakyat jelata berada pada lapisan yang paling bawah dalam siklus kekuasaan dan sekalipun Negara jauh dari bentuk monarki yang absolut tetapi merupakan aristokrasi yang terselubung yang memerintahkan Negara secara terang-terangan sebagai suatu "birokrasi" namun istilah ini tidak masuk ke dalam referensi politik yang sebenarnya.

Kutipan di atas digunakan oleh Karl Heinzen seorang radikal yang melarikan dirinya dari Prussia, dalam polemiknya ia menentang birokrasi Prussia pada tahun 1845, tetapi kata "buralis" diganti dengan kata "birokrasi" yang disampingnya ia juga menambahkan penjelasan tersendiri.

Johan Gorres seorang wartawan dan pendiri surat kabar "Rheinische Merkur" ini merupakan seorang yang terkenal sebagai penentang monarki. Dalam unsur-unsur yang pernah dianalisisnya ia menggunakan tipologi klasik tentang pemerintah yang diobjekkan sebagai unsur-unsur yang akan dianalisisnya. Kemudian dia mengembangkan suatu bentuk teori yang menjadi dasar kesatuan nasional. Unsur-unsur monarki dan demokratis digabungkan untuk mewujudkan kerjasama sehingga saling pengertian antara yang memerintah dan yang diperintah. Menurutnya, jika kondisi tersebut tidak terpenuhi maka birokrasilah yang akan menjadi hasilnya.

Di dalam buku yang berjudul *Europe and the Revolution* (1821), Johan Gorres melihat birokrasi sebagai institusi sipil yang analog dengan kedudukan tentara. Kehadiran birokrasi didasarkan dengan prinsip-prinsip yang sama: disiplin, promosi, penghargaan kelompok dan sentralisasi. Teknik-teknik administrasi yang menghilangkan kesenjangan karena kurangnya kepercayaan antara yang diperintah dan yang memerintah menjadi prinsip-prinsip negara. Birokrasi berhasil “memperluas prinsip subordinasi, yang menjadi dasar perkembangan birokrasi itu sendiri, dari organismenya sendiri menjadi manusia yang tunduk, untuk secara bertahap berhimpun ke dalam suatu massa, yang di dalamnya rakyat hanya dihitung sebagai angka, memperoleh nilai bukan berasal dari hakikat diri mereka sendiri, tetapi dari kedudukan mereka”.

Penting untuk dicatat penekanan ganda dalam gagasan awal birokrasi tersebut. Ia tidak hanya dipandang sebagai bentuk pemerintahan yang kekuasaannya berada di tangan para pejabat, yang kemudian merupakan suatu pertanda bagi pejabat-pejabat tersebut. Jika seseorang memperhatikan konsep aristokrasi dan demokrasi maka adalah mungkin untuk melihat bagaimana hal ini dapat terjadi. “Aristokrasi” digunakan hampir secara eksklusif untuk mengacu pada suatu strata sosial tertentu, bukan untuk bentuk pemerintahan. Di pihak lain, “demokrasi” biasanya diambil untuk mengacu kepada bentuk kelembagaan yang melaluinya keinginan rakyat dapat diwujudkan. (Inilah suatu jalan panjang, yang secara kebetulan, bersumber dari konsep demokrasi Aristotelian seperti kekuasaan suatu kelas). Masing-masing penekanan dimungkinkan dalam konseptualisasi awal birokrasi. Para penulis awal tentang masalah ini jelas menganggap bahwa bentuk pemerintah yang baru ini berkaitan dengan unsur baru dalam sistem stratifikasi sosial. Tidak nampak adanya ketidakcocokkan, menggunakan istilah “aristokrasi” untuk mengacu kepada unsur baru tersebut sebagai “birokrasi”.

Di dalam sintaksis bahasa Inggris, ada atau tidak adanya kata sandang (artikel) biasanya menjadi arahan tentang dua aspek dari konsep yang ditekankan: “*the*” atau “*a bureaucracy*” mengacu kepada badan para birokrat; “*bureaucracy*” yang menunjukkan prosedur-prosedur administrasi. Di dalam jargon terbaru, konsep birokrasi terdiri dari dua aspek yaitu aspek institusional dan aspek asosiasional. Berdasarkan perbedaan yang sepele tetapi penting ini, maka perbedaan tergantung dari dua cara yang menjadi dasar pemikiran sosiologis: analisis tentang kelompok-kelompok. Jika perbedaan ini selalau

diperhatikan, banyak keraguan dalam literatur birokrasi dapat dihindarkan.

C. Teori Inggris

Sebagian besar melalui terjemahan-terjemahan dari literatur Jerman kita dapat menentukan waktu istilah “birokrasi” diterima dalam bahasa Inggris. Karya awal Gorres, *Germany and the revolution* (1819) telah selesai diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris dalam dua versi yang terpisah pada 1820. Dalam kedua kasus tersebut, terjemahan langsung dari *bureaukratisch* menjadi “*bureaucratic*” dihindari. Dilain pihak, terjemahan surat-surat perjanjian seorang ratu Jerman, 1832, dilaporkan berpendapat demikian: “Birokrasi telah menggantikan Aristokrasi dan barangkali akan menjadi warisan yang sama.” Dictionary Johnson edisi 1827 tidak memasukkan kata tersebut. Di pihak lain *The Popular Encyclopaedia*, 1837 (dengan sendirinya berdasarkan *Conversations Lexicon* Jerman raya) berisikan suatu butir tentang “sistem biro atau birokrasi”.

Terjemahan-terjemahan tersebut mendorong terjadinya perbedaan yang berlarut-larut antara Inggris dan Kontinental yang menjadi bagian dari penelitian tentang birokrasi abad ke-19 yang baku. Di dalam periodisasi yang besar seperti itu, sebagaimana terdapat dalam Blackwood’s atau Westminster Review, pembahasan tentang lembaga-lembaga kontinental tanpa kecuali hampir selalu memasukkan suatu pasal tambahan pengakuan tersendiri tentang betapa segala sesuatu berbeda di Inggris. Komentar pendek Carlyle tentang birokrasi pada tahun 1850-“kesusahan kontinental...saya lihat tidak mungkin terjadi di Inggris. Demokrasi cukup hangat di sini...”-menyimpulkan pertimbangan bahasa Inggris yang terdahulu tentang masalah tersebut. Bahkan Herbert Spencer, yang begitu menaruh perhatian untuk menentukan batas-batas dan fungsi-fungsi negara, suka menyebutkan birokrasi di dalam jurnal-jurnal abad ke-19 selalu sembarangan seperti Carlyle. Beberapa diantara mereka mengantisipasi butir-butir yang menjadi pusat perhatian semua teori. Sebuah esai, 1836, tentang sistem pendidikan Perancis mengamati bahwa karena beberapa cacat dalam mesin birokrasi, maka selalu diobati dengan membentuk mesin berikutnya. Pada 1842 J.S Blackie, komentator film Jerman, melihat bahwa suatu cara yang dengannya birokrasi Prussia memonopoli intelegensi bangsa, merupakan gangguan terhadap energi dan keberanian berusaha yang ada di luarnya, dan mengakibatkan penaklukan serta perbudakan (Albrow, 1989).

Butir terakhir ini sangat mengesankan bagi penulis Inggris kenamaan tentang birokrasi pada abad ke-19, John Stuart Mill. Di dalam karyanya berjudul *Principles of Political Economy* (1848), ia menyusun teorinya sendiri yang menentang “pemusatan segala ketrampilan dan pengalaman dalam menangani kepentingan-kepentingan besar di tangan birokrasi yang dominan, dan semua kekuasaan yang mengorganisasikan tindakan, yang ada dalam masyarakat.” Ia memandang hal tersebut sebagai “suatu penyebab utama dari rendahnya kemampuan bagi kehidupan politik yang sampai kini yang menjadi ciri negara-negara kontinental yang diperintah secara berlebihan.”

Di dalam *On Liberty* (1859), Mill mengembangkan pandangan ini lebih jauh lagi. Bahaya-bahaya birokrasi di bahas secara khusus dalam esai yang sangat berpengaruh itu. Berpijak pada tiga alasan yang sangat penting ia menyerang campu tangan pemerintah, sekalipun campu tangan itu tidak melanggar kebebasan. Yakni, makin besar fungsi pemerintah makin banyak karir-karir yang ditampilkan dan karena itu makin banyak pengikut-pengikut yang ditariknya. Makin efisien mesin administrasi, makin monopoli bakat bangsa tersebut. Perlu disadari, birokrasi merupakan puncak ambisi, sedangkan yang berada di luarnya akan semakin tidak berdaya untuk mengecam. Baik yang memerintah maupun yang diperintah untuk menjadi budak-budak birokrasi dan tidak dimungkinkan adanya perbaikan. “Ketika segala sesuatu dikerjakan melalui birokrasi, tidak satu pun yang dapat dikerjakan jika benar-benar bertentangan dengan birokrasi.”

Konsep birokrasi dapat mengetahui arti pentingnya secara sempurna di dalam teori politik Mill seperti yang terdapat pada *Consederation on Representative Government* (1861). Dalam membandingkan tipe-tipe pemerintahan, dia menegaskan bahwa di luar bentuk perwakilan, hanya bentuk birokrasi yang memiliki ketrampilan dan kemampuan politik yang sangat tinggi, sehingga ketika dijalankan dengan nama monarki atau aristokrasi. “Pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara professional, inilah esensi dan arti birokrasi. Pemerintahan seperti itu, mengakumulasi pengalaman, memerlukan latihan yang baik dan tata krama tradisional yang dipandang baik, serta mempersyaratkan pengetahuan praktis yang tepat dengan orang yang memiliki tingkah laku bekerja bersungguh-sungguh. Akan tetapi birokrasi terancam mati karena beban tugas sehari-harinya. “Birokrasi mati karena kekekalan tata kramanya. Hanya unsur rakyat yang ada dalam pemerintahan

yang dapat membolehkan tampilan konsepsi manusia jenius secara alamiah mengungguli mediokritas (orang biasa) yang terlatih. Pemerintahan Cina dan Rusia adalah contoh tentang apa yang terjadi manakala birokrasi memegang kekuasaan. Perangkat administrasi tentu diperlukan ,tetapi harus berada di bawah pengawasan badan-badan umum yang mewakili seluruh rakyat.

Rumusan-rumusan Mill memang singkat tetapi amat berpengaruh. Pertentangan tajam yang disimak antara birokrasi dan demokrasi telah diujinya berkali-kali sejak ia menulis.Tetapi sama pentingnya dengan isu pokok tentang hubungan-hubungan sistem administrasi dengan demokrasi konsitusional -yang di dalamnya konsep birokrasi disoroti- mengenai isu analitis tentang kriteria apa tepat untuk mengelompokkan pemerintahan. Dalam memperbandingkan demokrasi dengan birokrasi, penekanan Mill bertumpuk pada pengambilan keputusan dan kekuasaan yang sesungguhnya, tidak pada proses seleksi formal bagi pejabat yang mungkin memegang kekuasaan tertinggi. Pemikiran ini mempunyai pengaruh yang besar dalam perkembangan gagasan-gagasan Mosca (lihat bab 2), dan dengan segera, tema yang sangat menarik ini dikembangkan secara lebih kongkret oleh seorang pengamat yang paling ulung tentang konsitusi Inggris di abad ke-19, Walker Bagehot.

Di dalam *The English Consitution* (1867), Bagehot menentang setiap kekaguman yang tidak wajar terhadap sistem negara Prussia, yang mungkin disebabkan oleh keberhasilan militernya baru-baru ini. Keberhasilan birokrasi hanya terbatas. Birokrasi tergantung pada kerutinan, yang dalam penyesuaianya dengan situasi tersebut tidak cukup fleksibel untuk menghadapi berbagai masalah. Belum sampai enam tahun sistem Prussia itu dilaksanakan, "telah menjadi mati dan bersifat formal." Dibanding Mill, ternyata Bagehot kurang terkesan dengan efisiensi birokrasi. "Sungguh, suatu birokrasi yang terampil – suatu birokrasi yang terlatih sejak lahir sampai ke kecenderungan khususnya- walaupun nampak bersifat ilmiah, sangat tidak konsisten dengan prinsip-prinsip kiat bisnis yang sesungguhnya." Ini tidak berarti bahwa Bagehot menentang keahlian,yang tepat jenisnya dan benar tempatnya. Dia tidak setuju dengan sistem administrasi borongan model Amerika yang berubah manakala suatu partai baru memegang kekuasaan. (Ia telah menulis sebelum presiden Cleveland melakukan pembaharuan). Ia menuduh kelas-kelas administrator rendahan di Inggris adalah orang-orang bodoh dan kurang pendidikan bisnis. Ia menemukan

pengaturan jabatan pemerintahan di Inggris yang masih sederhana dan tidak sistematis.

Tetapi, walaupun terdapat cacat tersebut, bagi Bagehot sifat yang paling baik dari administrasi Inggris adalah, bahwa menteri-menteri sering berganti sehingga tidak pernah terjerumus ke dalam kerutinan. Orang-orang baru yang peka terhadap pendapat dari luar, selalu tersedia untuk menperkokoh proses administrasi. Bagehot mempertentangkan birokrasi, tanpa pengecekan melalui pengalaman dan pendapat yang luas, dengan administrasi negara di dalam sistem pemerintahan parlementer. Tetapi ia tidak menggunakan alasan pembenar Mill yang abstrak bahwa efisiensi harus mempunyai sifat yang berkenaan dengan kepentingan kebebasan. Administrasi negara di dalam demokrasi yang sebenarnya adalah lebih efisien. Ia menyamakan hal itu dengan stok bersama bank-bank besar, suatu keberhasilan yang tergantung “pada pencampuran pikiran-pikiran khusus dan tidak khusus –suatu pikiran yang condong pada cara-cara dan condong pada tujuan. Pertentangan antara efisiensi bisnis dan birokrasi ini telah menjadi suatu standar dalam karya para ideolog konservatif abad ke-20.

Barangkali salah untuk mengira bahwa puncak pendapat orang Inggris berkenaan dengan sistem administratif mereka sendiri, merupakan sekadar refleksi dari keterasingan dan cinta tanah air yang berlebihan. Pendapat seperti itu dianut oleh begitu banyak sarjana kontinental. Dari titik pandang ilmu politik (*staatswissenschaft*) yang berpangkalan di universitas-universitas, para penulis Jerman mencoba memaparkan pertentangan antara birokrasi kontinental dan administrasi Inggris menurut istilah yang tepat. Buku *Die Verfassung Englands* (1862) karya Eduard Fischel mencoba menyajikan pelajaran bagi negarawan Jerman dari pengalaman Inggris tentang pemerintahan sendiri. Dalam doktrin Jerman kesatuan suatu Negara tidak dapat dijamin tanpa sentralisasi. Tingkat otonomi yang tinggi yang dimiliki oleh golongan bangsawan Inggris dalam pemerintahan lokal tidak dipandang tidak sesuai. Tetapi, tandas Fischel adalah salah untuk mengira bahwa sentralisasi dan pemerintahan sendiri bertentangan. Tanpa hierarki dan otoritarianisme yang menjadi ciri Jerman, pemerintahan Inggris lokal melaksanakan kedua-duanya, hukum adat dan keinginan-keinginan parlemen. Yang tidak sesuai dalam kenyataannya ialah, antara birokrasi dan pemerintahan sendiri.

Baik iklim kemerdekaan yang lebih besar di Inggris maupun kecanggihan analisis politik kontinental, nampaknya

telah diperkuat dengan bukti-bukti. Yang mungkin merupakan studi empirik yang pertama tentang birokrasi yang telah di tulis oleh orang Austria dalam *Contemporary Review* pada 1880. Tulisan Friedrich Von Schulte "*Bureaucracy and its Operation in Germany and Austria-Hungary*" mengulang alasan Fischel bahwa orang-orang Jerman memandang pemerintahan sendiri sebagai suatu kelemahan langsung baik bagi raja maupun birokrasi. Di Jerman terdapat "suatu antitesis yang bersegi banyak antara kelas birokrasi dan kelas warga negara ." tetapi "tumor birokrasi" dipercayai begitu mendalam. "Setiap orang menyalahkan birokrasi tetapi menuntut darinya setiap hal yang ia perlukan." Analisis Schulte banyak mengantisipasi duduk masalah sosiologi modern. Ia menyusun tugas-tugas sendiri yang mengulas "organisasi hierarki jabatan-jabatan meliputi tingkatannya, namanya dan lain-lain; posisi keuangan mereka; biaya administrasi negara; pengakuan terhadap nonpejabat di dalam susunan hierarkis dan masyarakat; hubungan birokrasi dengan pemerintah sendiri." Tambahan lagi, ia menperbandingkan proposi para pejabat dengan penduduk pada umumnya satu sama lain di negara Jerman yang besar.

Menjelang akhir abad kepercayaan diri para penulis Inggris tentang birokrasi mulai berkurang. Pembaharuan kepegawaianegerian khususnya pada 1870, cenderung mendekat kepada, dari pada menjauh dari, pekerjaan-pekerjaan yang ada di kontinental. Dalam pidato 1884 Sir Stafford Northcote, orang yang memainkan peranan dalam memulai pembaharuan tersebut, membicarakan tentang bahaya-bahaya despotisme birokrasi yang di dalamnya "pejabat-pejabat permanen menangani banyak urusan dan hanya sedikit yang akan dikerjakan oleh parlemen. Tidak lama kemudian birokrasi dapat dipandang semacam bentuk pemerintahan asing. Bahaya itu semakin mendekat, dan serangan-serangan terhadapnya semakin mengema. Pada tahun yang sama dengan pidato Northcote, Herbert Spencer mengemukakan serangan-serangan gencar terhadap intervensi Negara. Di dalam empat tulisan pada *Contemporary Review* ia mengutuk golongan liberal karena mendukung intervensi Negara dan menyimpang dari pandangan awal mereka terhadap kebebasan kontrak. Ia mendeteksi suatu perkembangan yang analog dengan pengalaman menurut birokrasi-birokrasi kontinental." Peningkatan kekuasaan organisasi administratif yang sedang tumbuh, diikuti dengan penurunan kekuasaan sisa masyarakat untuk menentang pertumbuhan dan kontrolnya lebih lanjut. Pelipatgandaan karir yang dikuakkan oleh birokrasi yang

sedang berkembang, mengoda anggota-anggota kelas yang diatur untuk mendukung perluasannya, guna memberikan kesempatan yang baik dan kedudukan yang menyenangkan bagi sanak keluarga mereka.”

Juga pada 1884, F. C. Montague mengembangkan tema yang sama dalam karyanya *The Limits of Individual Liberty*. Di Eropa daratan (kontinen), orang-orang menyetujui perbudakan yang diatur. Tetapi tidak perlu untuk menganggap bahwa hal tersebut pasti ada di Inggris. Secara pasti, pelaksanaan birokrasi biasanya menjadi birokrasi yang memerintah, tidak lentur, gila kekuasaan, tetapi dibelenggu oleh kerutinan. Kebiasaan orang-orang terhadap pajak yang berat dan kepapakan” mendorong semua kecenderungan untuk berkelompok.” Tetapi di Inggris, kebebasan Parlemen, keadilan dan kota praja meyakinkan bahwa administrasi dan komunitas dikenali, sedangkan birokrasi ditolak. Pada abad berikutnya diakui bahwa birokrasi telah tiba. Seorang penulis bahkan mengatakan bahwa agitasi terhadap hak pilih kaum wanita benar-benar tidak relevan, sekadar mengalihkan perhatian dari masalah pemerintahan birokratis yang sebenarnya. Tetapi paling lambat 1914, masih dimungkinkan untuk menegaskan bahwa fenomena tersebut, seperti halnya kata itu, merupakan suatu gangguan dari luar negeri dan belum jauh mengakar dalam pemerintahan Inggris.

Teori birokrasi Inggris abad ke-19 paling jelas tersimpul dalam buku sejarawan Ramsay Muir, 1910 yang berjudul *“Bureaucracy in England“*. Baginya birokrasi adalah ”penyelenggaraan kekuasaan oleh administrator yang profesional.” sehingga Pengaruh yang paling kuat, kokoh dan dahsyat dalam pemerintahan Inggris adalah berkenaan dengan pejabat-pejabat permanen besar tersebut. Tetapi ia mengeritik dengan keras gagasan yang mengatakan, pada dasarnya birokrasi itu bukan dari Inggris dan pertumbuhannya baru terjadi beberapa tahun terakhir. Lebih dari tujuh puluh tahun, birokrasi telah tumbuh dengan kokoh. “Terdapat persekongkolan diam-diam, yang sangat mengherankan, untuk mempertahankan ilusi tersebut, bahwa sistem Inggris tidak birokratis.

Lebih jauh, Martin Albrow (1996) mengemukakan terdapat pertentangan antara konsep birokrasi menurut Teori Inggris dan Teori Kontinental abad ke-19, antara lain pendapat John Stuart Mill dalam *on Liberty* (1859) mengemukakan bahwa terdapat tiga alasan yang penting terhadap campur tangan pemerintah sekalipun campur tangan pemerintah itu tidak melanggar kebebasan, yaitu makin besar fungsi pemerintah,

makin banyak karier-karier yang ditampilkan dan karena itu makin banyak pengikut yang ditariknya. Makin efisien mesin administrasi makin monopoli bakat bangsa tersebut. Birokrasi merupakan puncak ambisi, sehingga yang berada diluarnya akan semakin tidak berdaya untuk mengecamnya, baik yang memerintah maupun yang diperintah menjadi budak-budak birokrasi dan tidak dimungkinkan adanya perbaikan. Ketika segala sesuatu dikerjakan melalui birokrasi tidak satupun yang dapat dikerjakan jika benar-benar bertentangan dengan birokrasi.

Selanjutnya Mill mengatakan dalam membandingkan tipe-tipe pemerintahan bahwa “diluar bentuk perwakilan hanya bentuk birokrasilah yang memiliki keterampilan dan kemauan politik yang tinggi bahkan ketika dijalankan dengan nama monarkhi ataupun aristokrasi. Pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara profesional, inilah essensi dan arti birokrasi”. Kesimpulan teori Inggris bahwa “Birokrasi berarti penyelenggaraan kekuasaan oleh administrator yang profesional”.

D. Teori Kontinental

Pertentangan antara tulisan bahasa Inggris dan Jerman sangat besar mengenai birokrasi. Para penulis Inggris yang merasa enak mengambil jarak tipe pemerintahan kontinental, dengan sendirinya mereka tidak mempunyai perhatian pada tetek bengek teknis penyelenggaraannya. Dilihat dari perspektif perbandingan semua negara Eropa bertipe sama: diperintah oleh pejabat. Di dalam setiap klasifikasi tentang pemerintahan birokrasi telah muncul sebagai sesuatu yang utama dan secara kebetulan asing serta aneka rupa. Sistem administrasi Inggris tidak membutuhkan buku teks teknis dan derajat tertentu dalam ilmu pengetahuan tentang negara, dan kritik terhadap sistem ini tidak memiliki akibat langsung pada kebebasan personal seorang penulis. Negara Jerman adalah negara yang sangat terpusat diperintah oleh para pejabat-pejabat profesional, yang bekerja berdasarkan doktrin pejabat tentang administrasi. Karena itu, tulisan tentang birokrasi merupakan salah satu dari sekadar bersifat teknis dan pelengkap bagi ilmu hukum, atau merupakan suatu literatur menentang, yang dipandang oleh negara sebagai subversif. Lorenz von Stein, pengarang risalah besar tentang teori administrasi Jerman mencoba, dengan bersembunyi di balik humor meletakkan corak kemungkinan yang terbaik pada pertentangan ini. ”Adalah benar bahwa Perancis dan Inggris yang selalu kita anggap sebagai sebuah model, tidak memiliki baik konsep maupun sistem tentang

negara. Tetapi benar juga bahwa mereka tidak memiliki ilmu tentang negara secara absolut. Justru disinilah, apa yang menempatkan kesanggupan Jerman begitu tinggi di atas bangsa-bangsa lain, yang mendorong kita berusaha memiliki ilmu seperti itu.”

Adalah penting bagi pemahaman karya Max Weber, mengakui bahwa konteks penulisan bahasa Jerman dan Inggris tentang birokrasi yang bertentangan. Di Jerman, gagasan mengenai birokrasi sangat terkait dengan perubahan-perubahan radikal dalam teori dan praktek administrasi, mengiringi kekalahan Prussia oleh Napoleon pada 1806. Barangkali terlalu jauh untuk menggali teori administrasi Jerman mundur ke abad ke-18 dan seterusnya. Tetapi, secara ringkas dikenali, gagasan tentang birokrasi telah didominasi konsep *collegium*, suatu badan jabatan yang memiliki tugas menasihati penguasa dan bertanggung jawab atas fungsi tertentu yang diberikan pemerintahan, seperti keuangan, dan tatanan atau undang-undang. Pertanggungjawaban ini bersifat kolektif, dan di dalam *collegium* ini terhadap lingkup yang besar untuk terjadinya benturan antara gagasan dan kepentingan. Setelah 1806, sistem kologial diganti dengan apa yang disebut Biro atau *Einheitssystem*, yang di dalam pertanggungjawabannya tetap pada individu pada masing-masing tingkat wewenang sampai kepada seorang menteri.

Menurut Albrow (1989), perbedaan dua sistem itu telah dibicarakan secara panjang lebar di dalam risalah tentang administrasi. Bentuk kolegial memiliki keuntungan-keuntungan dengan menyerahkan keputusan berdasarkan hasil diskusi dari berbagai sudut pandang. Bentuk kolegial ini mengembangkan norma-norma yang membatasi kesewenang-wenangan, dan menjamin bahwa bisnis tersebut terawasi dengan ketat. Tetapi keputusan-keputusan tersebut dibuat sangat rumit, sehingga banyak menyerap waktu sedangkan tanggung jawab sangat jarang dibebankan pada seseorang. Sistem biro menjamin adanya tanggung jawab individu, dan karena itu lebih pasti, menyatu dan energik. Dengan adanya sistem tersebut dokumen dapat disusun dengan cepat, dan meminimalisir pembiayaan personel. Tetapi ada kekurangan yang menyebabkan administrasi terperangkap pada keanehan individu pejabat.

Sekarang yang menjadi masalah besar yang diperdebatkan ialah, apakah sistem biro dan birokrasi dapat diidentifikasi satu sama lainnya. Seperti telah kita ketahui, gagasan birokrasi sebagai kekuasaan oleh pejabat telah dikenal di Jerman. Karena sistem administrasi yang baru tersebut secara

luas diakui sebagai meningkatkan kekuasaan pejabat yang diidentifikasi dengan birokrasi, bukanlah merupakan suatu tahapan yang sulit untuk memahaminya. Hal ini dapat dengan jelas tergambar dari ensiklopedia besar Brockhous (1819), sebagaimana digambarkan oleh Albrow (1989) berikut ini:

Bentuk administrasi negara modern, melaksanakan segala sesuatu dengan pena, yang sebelumnya hal-hal tersebut dikerjakan dengan ucapan lisan. Oleh sebab itu banyak pena yang digerakkan. Di setiap cabang biro atau kantor administrasi urusan bertambah banyak, dan menyertai kekuasaan yang amat besar atas warga negara, di berbagai negara telah dikembangkan birokrasi yang sebenarnya oleh para pejabat. Birokrasi ini menjadi semakin berbahaya karena kebiasaan mengarahkan bisnis melalui *colleage* (kolega) yang telah ada sebelumnya disalahgunakan oleh para direktur biro, dengan memberikan wewenang mereka kepada personel biro, sering memperoleh sejumlah kekuasaan yang sangat banyak atas warga negara pada umumnya.

Bagi para penentang di negara Jerman, identifikasi sistem biro dan birokrasi dijadikan sebagai bahan polemik yang amat berguna. Karena itu seorang sosialis, Karl Heinzen, menawarkan definisi teknis birokrasi yang tampaknya netral untuk dijadikan sebagai "suatu struktur administrasi yang di dalamnya seorang pejabat tunggal mengontrol administrasi, sebagai lawan terhadap struktur kolegal yang di dalamnya beberapa pejabat bekerja di bawah (pimpinan) seorang kepala, tetapi memiliki hak-hak untuk turut serta dalam administrasi kolektif." Tetapi kemudian Heinzen menggunakan konotasi negatif terhadap birokrasi sebagai pemerintah oleh para pejabat. Dengan semangatnya, birokrasi terjalin dengan watak budak yang angkuh, cenderung menjadi suatu instrumen yang dituntut bagi dirinya sendiri untuk dijadikan ciri-ciri kekuasaan yang tidak terbatas. Para pejabat, Prussia terutama peka terhadap kritik sejenis itu (Heinzen telah dipaksa meninggalkan Jerman) karena kritik tersebut tidak perlu berasal dari orang-orang sosialis. Sangat konsisten dengan gagasan birokrasi ini, sebagai kritik yang lain terhadap birokrasi, meminta raja untuk membangun kembali kenegarawanan yang benar. Friedrich Rohmer bermaksud bermaksud mengemukakan hal itu ketika ia menandakan bahwa hasil nyata dari revolusi 1848 hanyalah meletakkan manusia baru dalam sistem administrasi lama.

Pada umumnya “pejabat” yang representatif dalam ilmu politik Jerman, (dan harus diingat bahwa para guru besar adalah pegawai negeri) mencoba mempertahankan perbedaan antara sistem administrasi yang baru dan birokrasi. Kadang-kadang perbedaan ini secara sederhana memberi bentuk penegasan bahwa istilah “birokrasi” telah digunakan dengan dua cara yang sangat berbeda yang tidak dikacaukan satu sama lain. Kadang-kadang, seperti terdapat dalam *Brockhaus* edisi ke-11, istilah ini disiapkan untuk kasus yang didalamnya pejabat mengawasi urusan-urusan negara sedangkan struktur administrasi baru sederhana diwakili oleh *Bureausystem*. Lorenz Von Stein lebih suka menggunakan istilah yang terakhir. Kerancuan semantik tersebut, disertai dengan kelaziman polemik menentang birokrasi, mendesak analisis akademik konsep birokrasi yang pertama pada 1846. Robert Von Mohl, professor ilmu politik pada Heidelberg, menganggap bahwa secara historis pengertian birokrasi diartikan sebagai “sistem biro” diprioritaskan, dan hanya akhir-akhir ini telah diganti dengan pengertian populer yang kasar. Tetapi sebagai istilah kasar von Mohl menemukan bahwa birokrasi memiliki variasi konotasi, tergantung kelompok sosial mana yang mengeluarkan keluhan. Kelas-kelas yang istimewa mengeluh tentang hilangnya keistimewaan, kelas-kelas komersial tentang campur tangan dalam perdagangan, para artisan (pekerja tangan yang ahli) mengeluh tentang pekerjaan tulis menulis, para ilmuwan mengeluh tentang kedunguan, para negarawan mengeluh tentang penundaan. Dibalik pelampiasan keluhan (komplain) tersebut terletak sugesti gagasan umum tentang birokrasi mengenai ”konsepsi yang jelek tentang tugas-tugas negara, yang dijalankan oleh sejumlah besar...kelompok para pejabat profesional.”

Karya Von Mohl memiliki otoritas standar yang dikutip dalam ensiklopedi-ensiklopedi abad ke -19. Karena itu penting untuk mencatat pergeseran penekanan dalam konsep birokрасinya. Konsep-konsep awal merupakan bagian dari suatu sistem konsep, betapapun belum sempurna. De Gournay menganggap birokrasi sebagai satu dari empat tipe pemerintahan, Heinzen sebagai satu dari dua tipe sistem administrasi. Von Mohl sekedar mendasarkan kepada penemuan suatu pengertian umum menurut penggunaan sehari-hari. Menurut Albrow (1989), apabila warga negara mengeluh tentang negara dengan sendirinya *ipso facto*, ada birokrasi. Komplain seperti itu dapat diredakan melalui kebijakan perhatian pemerintah untuk memajukan pendidikan, mengurangi ketidakpastiaan dan

berdasarkan niat baik pada umunya. Dibandingkan penulis seperti Mill, von Mohl sekadar mempertimbangkan ciri-ciri birokrasi yang dimungkinkan, gejala-gejala yang dibuat-buat, bukan kondisi yang mendasarinya. (Hal ini sering diacu sebagai birokratisme). Karena setiap bentuk pemerintahan mungkin telah menimbulkan keluhan yang sama, maka merupakan suatu tahapan yang muda untuk menganggap sistem administrasi apapun baik atau jelek, sebagai birokrasi, dan penggunaannya yang kadang –kadang tidak enak, sangat populer dalam abad ke-20, yang dengan cepat muncul setelah tulisan Mohl.

Birokratisme-sikap dan perilaku pejabat profesional yang menyakitkan warga negara –diperbincangkan secara luas dalam karya Josef Olszewski, seorang pengacara asal Polandia, pada tahun 1904. Cacatannya yang panjang tentang kekejaman (*abuse*) administrasi sangat berhutang budi pada Von Mohl. Ini juga merupakan suatu tema utama tentang birokrasi yang ditulis dalam bahasa Perancis oleh ilmuwan sosial besar, Frederic Le Play. Memang secara lebih eksplisit dibandingkan penulis lain, Le Play menempatkan birokrasi diperingkat pertengahan staf pegawai. Baginya itu berarti penyebaran wewenang dikalangan pejabat-pejabat kecil, menyeruak hingga hal-hal yang sekecil-kecilnya, cenderung menyulitkan bisnis, dan menindas inisiatif orang lain.

Ciri-ciri birokrasi Balzac yang berhasil memasyarakat, tampaknya telah menjauhkan topik ini dari analisis politik serius di Perancis. Analisis klasik sistem pemerintahan Perancis oleh de Tocqueville hanya membuat acuan sepintas lalu tentang birokrasi terpusat pada proses sentralisasi. Faktor tersebut ditambah dengan tiadanya dikotomi birokrasi –kolegial dalam ilmu administrasi Jerman, menyebabkan perbedaan bagi pendekatan Le Play. Birokrasi dibedakan secara tajam dari sentralisasi, dia berusaha memberikan suatu pembebasan struktur dan motivasional terhadap tingkah laku para pejabat peringkat menengah.

Le Play lebih memperhatikan struktur organisasi dibandingkan konsep-konsep legal (perundang-undangan). Perhatian terhadap kualitas bukan pada legalitas administrasi memiliki kesamaan dengan perhatian Bagehot terhadap efisiensi birokrasi. Hal ini jelas membuka jalan untuk membandingkan antara metode administrasi swasta dan metode administrasi pemerintah. Ketika Pierre Leroy Beaulieu, seorang profesor ilmu politik yang liberal, menulis tentang negara modern dan fungsinya pada 1890, ia memastikan bahwa orang yang dapat

membicarakan birokrasi dalam perusahaan-perusahaan yang dapat bergerak di bidang pengadaan stok bersama-sama (*jointstock*). Ia menemukan bentuk birokrasi yang jauh lebih lentur dan memiliki staf yang lebih baik daripada birokrasi negara. Perbandingan seperti itu merupakan tanda-tanda adanya perhatian abad ke-20 terhadap perkembangan teori umum organisasi.

E. Tema-tema pokok abad ke-19

Adalah mungkin membedakan tiga konsep pokok tulisan tentang birokrasi pada abad ke-19. Penulis seperti de Gournay atau Mill memperhatikan birokrasi sebagai bentuk utama pemerintahan yang dibedakan dan dipertentangkan dengan monarki, demokrasi atau aristokrasi. Para teoretisi dan para ahli yang mempolemikan administrasi Jerman dengan Heinzen, memusatkan dengan bentuk khusus pengaturan administrasi Jerman abad ke-19. Von Mohl, Olzewski atau Le Play berpedoman pada kekecewaan rakyat terhadap pemerintah dan melihat esensi birokrasi sebagai hasrat dari pegawai negeri yang digaji hanya untuk mencampuri urusan orang lain.

Walaupun abad ke-20 merupakan literatur ini, hal itu jelas bukannya tidak berarti baik secara kualitas maupun kuantitas. Tiga konsep yang dibedakan di sini akan memiliki kedudukan penting dalam cacatan selanjutnya tulisan abad ke-20. Memang hal itu hanya menjadi acuan pada sustansi bab ini sehingga memungkinkan paradoks konseptual terakhir itu diberi arti. Dua konsep bertentangan-birokrasi sebagai efisiensi administrasi dan birokrasi sebagai inefisiensi administrasi-bersaing untuk mendapatkan tempat dalam teori abad ke-20. Ini bukan merupakan tanda yang tidak dapat dipahami dalam ilmu sosial modern, melainkan merupakan perkembangan argumen abad ke-19, dijembatani oleh Mosca, Michels dan Max Weber.

Tetapi jika masalah tersebut penting bagi tulisan abad ke-20, baik karena kebenaran yang ada pada dirinya maupun untuk memahami perkembangan terakhirnya, maka kita dipaksa mempertanyakan mengapa hal itu hilang dari percaturan. Mosca, Michels dan Max Weber nampaknya mengubah teori birokrasi serta menyembunyikan asal usulnya. Suatu jawaban ringkas dan tentatif terhadap teka-teki tersebut dapat diajukan jika kita menganggap betapa tulisan tentang birokrasi berbeda dengan karya para ideolog politik utama abad ke-19.

Kecuali Mill, tidak ada satu pun di antara para penulis tersebut sampai sekarang dianggap mewarisi kategori pencipta

sistem yang berpengaruh. Di dalam sistem-sistem ideologi besar, orang yang dapat membedakan dua teori pokok distribusi kekuasaan dalam masyarakat. Pertama, mereka yang berkuasa karena mendapat pengesahan agama atau memenuhi syarat metafisika sekuler. Mereka punya misi berbuat demi Tuhan atau masyarakat, dan para pelayan mereka, para pejabat negara, bekerja sama untuk tujuan itu. Kedua, kekuasaan merupakan produk dari kedudukan suatu kelompok di dalam tatanan ekonomi masyarakat. Para pejabat hanya agen pemerintah, alat dari kelas yang berkuasa. Kita dapat melihat di sini dua pendirian dasar yang hanya dikembangkan masing-masing oleh Hegel dan Marx. Bagi pengarang yang lain, birokrasi tidak mengundang masalah analisis karena tidak dipandang sebagai suatu unsur terpisah yang berbeda dari negara atau tatanan ekonomi.

Tetapi bagi sedikit ahli (tokoh), yang lebih menekankan untuk mempertentangkan sistem dengan kenyataan, birokrasi mengajukan banyak problem analitis. Masing-masing dari ketiga konsep pokok birokrasi yang telah dibedakan disini difokuskan pada posisi paradoksal yang permanen, pejabat pemerintah yang digaji. Bagi mereka yang percaya kepada suatu sistem kerajaan atau sistem kedaulatan rakyat, maka pejabat nampak jauh lebih berbeda dengan sumber otoritasnya, sering bertentangan dengannya, dan tentu saja tiada karisma apa pun. Bagi mereka yang melihat pemerintah sebagai suatu aspek sederhana dari kegiatan manusia dalam mengejar kepentingan ekonomi mereka, maka posisi pejabat adalah paradoksal: keterlibatannya dalam kekuasaan tidak berasal dari kedudukannya dalam masyarakat; sebaliknya, kedudukan dalam masyarakat ditentukan oleh kedudukannya dalam pemerintahan.

Kenyataan-kenyataan tersebut dapat disimak walaupun tidak terakomodasikan dalam sistem teori utama apa pun. Memang ketika para penulis tentang birokrasi mempertimbangkan, sebagaimana mereka telah melakukannya, bagaimana birokrasi dipersiapkan, maka pijakan mereka ada rumusan-rumusan tradisional. Kadang-kadang mereka membolehkan raja untuk mendirikan kembali otoritasnya. Obat sering dicari dalam otonomi (devolusi) kekuasaan di tangan kelompok-kelompok kepentingan tradisional: kaum aristokrat, pemilik tanah, pengusaha atau warga negara pembayar pajak. Mereka tidak mau menerima, bahwa kekuasaan yang digaji secara tetap merupakan ciri pemerintahan modern yang harus ada. Karena itu sistem yang lebih besar tidak dibangun kembali guna memberikan tempat bagi birokrasi. Hanya pada Mosca, Michels

dan Max Weber-lah konseptualisasi sistematis yang penting dari pejabat yang digaji secara tetap menjadi lebih cocok dengan tempat yang telah ada dalam masyarakat.

BAB II

RUMUSAN KLASIK

A. Mosca dan Michels

Albrow (1989) dalam bukunya tentang birokrasi menguraikan bahwa dalam beberapa hal hampir-hampir tidak diragukan karya Gaetano Mosca menjadi milik abad ke-19. Karya klasiknya, *Elementi di Scienza Politica* (diterjemahkan sebagai *The Ruling Class*) muncul 1895. Pendapat-pendapat bertolak dari kritik terhadap klasifikasi tradisional tentang pemerintahan. Mosca memandang penting untuk menganalisis karya-karya Comte dan Spencer, karena lingkup perbandingan dan kemungkinan penggunaan bukti-bukti sejarah yang luas yang terdapat dalam karya kedua penulis tadi. Lebih dari itu, ia sangat paham dengan tradisi tulisan abad ke-19 tentang birokrasi. Mill dan Fischel adalah dua orang yang dicatatnya sebagai memiliki pengaruh yang paling besar terhadap teori-teorinya.

Bahan-bahan karya Mosca tidak baru. Tetapi penggabungan bahan-bahan itu adalah baru, dan memberikan pembenaran terhadap pembahasannya di luar konteks abad ke-19. Pada akhirnya konsep birokrasi dan ketidakpuasan terhadap pola tradisional tipe pemerintahan disatukan menjadi satu analisis perbandingan politik yang utama. Terhadap klasifikasi pemerintahan yang berlangsung selama dua ribu tahun itu, Mosca memandangnya tidak perlu terlalu menyita bagian pokok karya intelektualnya selama 50 tahun. Dalam tahun 1884, pada bab pertama buku pertamanya, ia menulis: "Sekarang ketika kita sampai pada klasifikasi pemerintahan yang dapat diurut ke belakang hingga Aristoteles dan sampai sekarang tetap kita terima secara universal: menjadi tipe demokrasi, aristokrasi atau monarki...maka kita mengira bahwa klasifikasi itu juga didasarkan pada karakteristik pemerintahan yang sangat penting dan mendasar dan tidak sekedar menampak remeh." Dalam tahun 1933, pada bab penghabisan dari bukunya yang terakhir ia menegaskan bahwa klasifikasi itu memiliki dua cacat. Pandangan tersebut "didasarkan pada observasi terhadap suatu momen tunggal dalam evolusi organism politik" dan "hanya

mempertimbangkan perbedaan-perbedaan formal dari pada perbedaan-perbedaan substansial yang sesungguhnya.”

Menurut terminologi logika tradisional, Mosca mencari suatu *fundamentum divisionis* yang baru, dan suatu azas klasifikasi, yang menjungkirbalikkan pendapat para ahli dan menjelaskan realitas proses-proses politik. Ia melihat inti realitas tersebut dalam kenyataan kekuasaan. Di dalam proposisi umum berikut dia menyimpulkan kenyataan ini: ”Dalam semua masyarakat yang berdiri secara kokoh dan berkuasa (*the ruling class*), lebih tepatnya, orang-orang yang menjalankan kekuasaan pemerintahan, akan selalu merupakan suatu minoritas, dan dibawah mereka kita temukan banyak kelas orang-orang yang tidak pernah diberi peranan dalam arti yang sesungguhnya, dan turut serta dalam pemerintahan, tetapi hanya tunduk padanya: dan inilah yang disebut kelas yang diperintah (*the ruling class*). Observasi ini membentuk dasar klasifikasi baru Mosca tentang pemerintahan.

Ada dua hal di dalam analisis Mosca yang dipandang mengocangkan opini abad ke-19. Penekanannya pada keharusan pemerintahan minoritas, secara jelas membuat setiap teori tentang birokrasi tidak relevan. Kedua, pejabat-pejabat pemerintah memiliki otoritas tertinggi terhadap kekuasaan, yang dilihat bukan yang berkuasa di negara era modern melainkan sebagai suatu cirinya yang pasti. Karena alasan inilah ia sering dianggap sebagai pencetus awal Fasisme Italia. Tetapi kalau kita beralih kepada bagian-bagian yang kurang terbaca dari teorinya, yang di dalamnya ia mengebolarasi tempat birokrasi dalam kelas yang berkuasa, akan kita temukan bahwa hal ini jauh dari yang dikehendakinya.

Mosca tidak memercayai tentang pendapat yang mengatakan bahwa monolitik merupakan kelas yang sangat berkuasa. Mereka menolak pendapat para kaum Marxis mengenai identitas atau orientasi kepentingan masyarakat dengan strata kelas yang sama. Bahkan ia sangat memberi kemungkinan bagi kebebasan tergantung pada diferensiasi kelas yang berkuasa. Apabila birokrasi tersebut monopoli kekayaan dan kekuatan militer ia menyebutnya absolutisme birokratik. Bentuk pemerintahannya adalah “despotisme dalam bentuknya yang paling jelek”: ”kita mendapati oligarki yang sangat kuat, yang makin mendekap semua ‘peluang’ daripada yang pernah terlihat.” Adalah penting bahwa birokrasi dibatasi oleh badan-badan perwakilan. Melalui mekanisme pemberian suara para pemimpin kekuatan sosial yang berbeda dapat ”dengan sendirinya dipilih”

untuk badan-badan seperti itu. Dengan cara ini kelas yang berkuasa merupakan suatu refleksi beberapa kepentingan dan bakat yang berbeda dalam suatu masyarakat.

Tentu saja, sesuai dengan program analisis politiknya di dalam pengertian realitas, Mosca tidak menghasilkan suatu apa pun yang memberi harapan tentang pelaksanaan parlemen kecuali tentang pemerintahan mayoritas. Ia mengakui bahwa majelis-majelis yang dipilih tidak dapat melaksanakan suatu kontrol yang memadai terhadap birokrasi. Karena itu sebagai pengecekan berikutnya, ia memperkenalkan apa yang menurutnya pelajaran dari pengalaman Inggris. Ia menginginkan keterlibatan langsung dalam administrasi dilakukan oleh pegawai pemerintah yang digaji yang diambil baik yang makmur maupun yang terhormat, para pekerja keras yang hidup dalam keadaan agak mudah.

Jelas semangat pembaharuan Mosca terbatas pada analisis ilmiah. Sistem politik yang dianjurkannya sedikit berbeda dengan cetak biru Mill atau Fischel. Yang dipentingkan bukanlah bahwa ia berbeda dengan kaum liberal abad ke-19 tentang kebutuhan mengawasi birokrasi tetapi bahwa, dengan menyetujui pendapat mereka tentang hal ini, ia mencapai kesimpulan yang sama berdasarkan analisis yang berbeda.

Meskipun demikian, adalah benar juga bahwa metode tidak memihak Mosca memberikan suatu contoh, yang diikuti oleh yang lain-lain, mudah menghasilkan akibat-akibat yang jauh lebih merusak gagasan pemerintahan perwakilan tanpa disadarinya. Secara khusus gagasan birokрасinya, barangkali karena hal itu tampak baginya sebagai sesuatu yang memiliki arti yang lebih kompleks daripada sosok pejabat-pejabat Negara. Apapun yang memiliki hubungan dengan badan semacam itu disebutnya "birokrasi". Ketika ia menulis "negara birokрасis" ia menyebut ciri-ciri spesialisasi dan sentralisasi termasuk di dalamnya, tetapi ciri yang paling penting jelas penggunaan pekerja dalam kepegawaian negara. Penyederhanaan yang mencolok tersebut merupakan suatu akibat yang ditetapkan Mosca untuk dicapai. Ia ingin membawa perbincangan birokrasi dan demokrasi ke dalam dunia ilmu dengan cara menetralkan istilah, dan untuk merealisasikan hal tersebut, Mosca menuju pada suatu kategorisasi pemerintahan makroskopis seperti halnya skema-skema Comte dan Spencer yang menuntut prestise tinggi sebagai contoh-contoh ilmu sosial. Dengan kata lain Mosca mencoba meletakkan konsep birokrasi dalam suatu konteks baru. Ia membawanya dari arena argument politik dan menawarkan sebagai suatu kategori pokok untuk ilmu sosiologi yang masih

bersifat embrionik. Tetapi ia tidak melanjutkannya. Yang berbuat seperti itu, menurut Albrow (1989) yang pertama kali adalah Robert Michels.

Memperhatikan sebagai mana ia menguji implikasi-implikasi klasifikasi pemerintahannya yang dikotomik, Mosca hanya mengisyaratkan alasan-alasan untuk mendudukkan birokrasi dalam kelas yang berkuasa di negara modern. Buku *Political Parties* (1911) Michels, membicarakan tema tersebut. Bahwa Ia memiliki pandangan yang sama dengan Mosca yang mengungkapkan bahwa birokrasi merupakan suatu kebutuhan suatu negara modern. Dengan cara ini maka kelas yang dominan menjaga posisi atau kedudukan mereka, sedangkan kelas atau pada level menengah adalah kelas yang belum atau tidak terjamin pada saat mencari jaminan atau asuransi pekerjaan. Tetapi dalam hal ini, tidaklah diperlukan membatasi analisis sampai pada negara, jika seseorang menemukan alasan-alasan tentang kebangkitan birokrasi. Secara eksplisit Mosca memandang negara sebagai *sui generis*. Namun jika seseorang memandangnya sebagai suatu contoh kategori yang lebih dekat, suatu organisasi, dan meneliti ciri-ciri umum struktur organisasi modern, maka dapat muncul serangkaian alasan yang lebih mendasar. "Siapa yang membicarakan organisasi, menyebut oligarki," adalah penuturan alasan-alasan dasar Michels yang bersifat aporistik.

B. Max Weber: Teori Oganisasi

Berkenaan dengan jangkauan pengaruh dan peranan penting argumennya, tulisan Weber tentang birokrasi adalah jauh lebih penting dari pada seluruh sumbangan pemikiran yang sudah kita diskusikan. Namun demikian terdapat kekurangan rincian pemaparan dari karyanya, seperti penolakannya yang jelas-jelas tanpa alasan terhadap ide-ide tertentu di suatu pihak, atau adanya diskusi kritis terhadap beberapa fragmen karyanya di pihak lain. Tidaklah mengherankan hal ini menimbulkan berbagai versi pandangan yang ditinggalkannya. Dua sumber penting tentang birokrasi terbit setelah ia meninggal, *Wirtschaft und Gesellschaft* (1921). Terlepas dari pergunjingan-pergunjingan tadi, acuan tentang birokrasi tersebar seluruhnya dalam dua volume besar karya itu. Sumber penting ketiga, esai panjang "*Parliament and Government in the Newly-Organized Germany*" (1918), yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Inggris dan kini benar-benar terlupakan.

Akibat kesulitan-kesulitan pada teks Weber ini bersifat paradoksal. Ia mempunyai kedudukan yang lebih penting dibandingkan dengan para pendiri sosiologi lainnya atas penjelasan dan koherensi pembentukan konsep. Jelas, tesis-tesis Mosca dan Michels yang dangkal menghindari mempersoalkan pertanyaan - pertanyaan vital dan konseptual, seperti” apakah yang kita maksudkan dengan kekuasaan, administrasi dan jabatan?” dan banyak konsep yang terkandung dalam pembahasan birokrasi. Walaupun begitu, koherensi pendekatan Weber yang sedemikian dalam, yang lolos dari yang mempertanyakan dan memberi jawaban terhadap masalah seperti itu, telah dikalahkan oleh penyatuan yang dramatis dari tema-tema mereka. Sebaliknya, perlakuan Weber terhadap birokrasi sering dipandang sebagai seperangkat dari *opercus* (suatu ikhtisar) yang terpisah. Paling banter, hal itu dipandang sebagai ekspresi metodologi umum maupun suatu filsafat sejarah.

Bagian ini menyajikan suatu eksposisi teori birokrasi weber yang menekankan bahwa ia bertolak dari seperangkat besar konsep-konsep yang berhubungan. Konteks konsep yang lebih relevan bagi eksposisi seperti itu, ditemukan dalam analisis Weber tentang organisasi. Pada bab pertama *Wirtsschaft und Gesellschaft* (W.u.G.), yang didalamnya ia menguji konsep-konsep dasar sosiologi Weber sangat menaruh perhatian pada gagasan tentang *verband*. ini jelas merupakan suatu konsep yang memiliki signifikansi yang sangat luas karena terdiri dari pandangan-pandangan yang berbeda seperti negara, partai politik, gereja, sekte dan firma. ”Organisasi” barangkali merupakan yang paling jelas terjemahannya, tetapi di dalam kasus apa pun, *verband* memiliki konotasi khusus bagi Weber. Ia diartikan sebagai suatu tatanan yang memiliki hubungan sosial, dengan mempunyai tugas masing-masing. Kehadiran seorang pemimpin dan biasanya juga seorang staf administrasi merupakan suatu ciri tetap suatu organisasi. Begitulah pendapat mereka yang mempertahankan struktur. Dengan cara yang sangat ringkas tersebut, Weber menyatukan pokok-pokok pikiran analisis Mosca dan Michels. Menurut definisi, organisasi merupakan struktur hierarkis *bi* atau *tri-partite*.

Aspek terpenting tatanan administratif ditentukan yang memberikan perintah. Administrasi dan otoritas (*Herrschaft*) berhubungan erat. ”Setiap bentuk otoritas menyatakan dirinya sendiri dan berfungsi sebagai administrasi. Setiap bentuk administrasi dengan beberapa cara memerlukan otoritas, karena aturannya menghendaki beberapa tipe kekuasaan untuk

memerintah diberikan kepada seseorang.” hal yang memberikan corak dari arti penting Weber mengemukakan apa yang yang disebutnya sebagai *koordinasi* imperatif. Perintah dan aturan digolongkan sebagai faktor-faktor sama pentingnya dalam membuat struktur hubungan-hubungan sosial. Di dalam suatu tatanan administrasi, hubungan-hubungan itu berkaitan dengan aturan-aturan yang mengatur ruang lingkup dan pemilikan otoritas.

Di dalam organisasi ala Weber, dengan mengungkapkan bahwa staf administrasi memiliki fungsi untuk menerima atau memberi tatanan-tatanan. Staf administrasi baik memberi maupun menerima dalam konteks pengujian ini, kategori-kategori dasar struktur organisasi yang dikembangkan Weber adalah pemberdayaannya antara kekuasaan (*Macht*) dengan otoritas. Seseorang akan mampu memperoleh kekuasaan apabila memiliki hubungan sosial. Dalam mengatur suatu kelompok manusia dibutuhkan keterlibatan instansi dengan kekuasaan khusus. Instansi khusus tersebut adalah otoritas. Otoritas akan terwujud apabila setiap individu mampu mematuhi setiap perintah yang diberikan.

Albrow (1989) mengemukakan bahwa tidaklah bisa dipandang sebagai kebetulan, jika Weber mengembangkan perbedaan konseptual antara kekuasaan dan otoritas dalam diskusinya tentang struktur organisasi. Ia mengacu secara eksplisit kepada teori kekuasaan minoritas dalam organisasi pada tulisan awalnya tentang otoritas.

Gagasan legitimasilah, yang memberikan Weber prinsip untuk mengklasikasikan organisasi-organisasi. Pertanyaan–pertanyaan kerasnya pada masalah ini ia sebutkan; landasan semua otoritas dan juga semua tuntunan akan tatanan–tatanan, adalah adanya keyakinan yang tinggi, yang mendatangkan keuntungan bagi penguasa atau para penguasa.

Weber mengidentifikasi tiga jenis keyakinan semacam itu. Pertama kepatuhan dibenarkan (*sah*) karena orang yang memberikan tatanan memiliki beberapa kesucian dengan karakteristik yang terkenal. Inilah yang dimaksud oleh Weber sebagaimana dikutip oleh Albrow (1989) yang disebut dengan otoritas karismatik. Kedua, semula perintah mungkin dipatuhi karena hormat terhadap berbagai pola tatanan lama yang telah mapan, disebut otoritas tradisional. Ketiga, manusia mungkin percaya bahwa seseorang yang memberikan tatanan adalah mereka yang berbuat sesuai dengan tugas-tugasnya sejak ditetapkan di dalam suatu kitab undang-undang dan peraturan.

Inilah kategori “otoritas legal” Weber, yang ditambahkan, cirinya rasional. Oleh karena itu, konsep birokrasi sangat relevan apabila dibandingkan dengan analisis organisasi. Konsep birokrasi diintrodusir ke dalam suatu bidang konseptual yang telah didefinisikan secara tajam. (Tentu saja dalam hal ini, ada gilirannya merupakan bagian dari suatu skema konsep yang lebih umum bagi analisis aksi sosial. Hal itu juga mencakup perbedaan-perbedaan yang lebih khusus yang terlalu panjang untuk dikemukakan dalam konteks ini).

D. Max Weber: Konsep Birokrasi

Konsep suatu birokrasi merupakan teori yang tidak pernah didefinisikan oleh Weber. Akan tetapi, konsep umum birokiasinya sebagai lawan tipe khusus tersebut, harus dibentuk melalui kesimpulan dari beberapa bagian-bagian kiasan yang dibuatnya untuk konsep tersebut. Salah satu petunjuk bagi konsep umum Weber tampak dalam identifikasinya terhadap jenis birokrasi yang lain yang terpisah dari tipe paling rasional. Inilah birokrasi patrimonial. Birokrasi patrimonial berbeda dengan tipe rasional terutama karena para pejabat yang bekerja tidak bebas dibanding orang-orang yang diangkat secara kontraktual. Weber menemukan contoh-contoh tersebut dalam Imperium Romawi terakhir, di Negara Mesir kuno, dan dalam Imperium Bizantium. Tetapi hakikat gagasan birokrasi patrimonial adalah keberadaan suatu badan tertentu. Konsep tentang pejabat (*Beamter*) merupakan dasar bagi konsep mengenai birokrasi. hal ini diperkuat dengan seringnya weber menggunakan *beamtentum* (staf pegawai) sebagai suatu alternatif bagi birokrasi dalam berbagai kesempatan.

Weber banyak menulis mengenai kedudukan pejabat pada masa masyarakat modern. Bagi Weber dirinya merupakan sebuah tipe peranan sosial yang makin penting. Adapun Ciri-ciri yang berbeda dari peranannya adalah: 1) seseorang memperoleh tugas-tugas khusus untuk melakukannya, dan 2) fasilitas yang dibutuhkan dan sumber dalam memenuhi tugas-tugas tersebut diberikan oleh orang lain, bukan para pemegang peranan. Seperti halnya pejabat memperoleh posisi sama dengan pekerja pabrik, sedangkan Weber merujuk teori Marx mengenai pemisahan individu secara modern dari alat-alat produksi. Akan tetapi para pejabat memperoleh ciri pembeda dengan pekerja yaitu; memperoleh otoritas.

Karena pejabat memperoleh otoritas, dan pada saat yang sama, inilah sumbangannya, ia berlaku hampir tanpa penjelasan

bahwa suatu jabatan tercakup dalam administrasi (setiap bentuk otoritas mengekspersikan dirinya sendiri dan fungsinya sebagai administrasi). Bagi Weber membicarakan pejabat-pejabat administrasi adalah hal yang sangat rumit. Tetapi ini berarti bahwa konsep tentang pejabat mengaitkan lebih banyak kategori pekerjaan daripada munculnya hal tersebut pertama kali. Perwira tentara modern, pendeta Roma Katolik, manajer pabrik semuanya juga pejabat, menghabiskan banyak waktu di kantor untuk menginterpretasikan dan memindahkan instruksi tertulis menjadi lisan. Namun Weber tidak memasukkan semua pejabat yang ada ke dalam konsep birokrasi (Albrow, 1989).

Weber menolak untuk menyebut birokrasi bagi mereka para pejabat terpilih atau seseorang yang diseleksi oleh sekumpulan orang. Ciri pokok pejabat birokratis, bahwa ia adalah orang yang terangkat. Dengan mengatakan ini, Weber telah hampir sampai pada definisi umumnya yang disinggung terhadap birokrasi. Ia menulis, “tidak ada pelaksanaan otoritas yang benar-benar birokratis, yakni semata-mata melalui pejabat yang dibayar dan diangkat secara kontraktual.”

Konsep birokrasi yang diungkapkan Weber dapat dirangkum dari berbagai definisi. Birokrasi merupakan suatu bagian administrasi mengenai pejabat yang diangkat. Pendapat tersebut, relevan dengan konsep yang diungkapkan oleh Michels dan Mosca. Selain itu, Weber memandang birokrasi merupakan hubungan kolektif dengan golongan pejabat, kelompok tertentu yang berbeda, sehingga setiap pekerjaan berdampak pada semua jenis organisasi. Akan tetapi Weber menekankan mengenai ciri organisasional tertentu, mengungkapkan bahwa prosedur pengangkatannya merupakan konsep umum birokrasi bukan hanya merupakan gagasan mengenai kelompok, akan tetapi tindakan yang berbeda. Konsep ini menurut Weber penting mengenai tipe birokrasi rasional.

Walaupun ternyata sampai pada butir ditekankan bahwa Weber memiliki suatu konsep birokrasi yang umum, namun tidak kurang benarnya bahwa arti pentingnya dikalahkan, baik baginya maupun bagi komentator berikutnya, oleh variant yang juga disebut rasional. Memang sampai pada batas tertentu Weber tidak konsisten. Kadang-kadang ia membicarakan birokrasi dalam arti umum dan luas, pada waktu lain ia menyediakan istilah ini untuk tipe murni dan rasionalnya. Penjelasan lengkap tentang ini memerlukan eksplorasi terhadap teori-teori Weber tentang pembentukan konsep ilmu sosial. Barangkali layak dikatakan bahwa tidak jelas dan tersebar secara luas tetapi mempunyai

signifikasikansi sejarah yang mendalam, Weber lebih senang menampilkan suatu ciri gejala secara tepat dan terperinci yang muncul dalam suatu periode waktu yang sangat pendek (atau, tidak pernah menampilkannya dalam detail yang menyeluruh) daripada untuk mencoba suatu definisi yang, dalam keseluruhannya, kurang spesifik dan kurang jelas. Seperti telah kita lihat, hal ini tidak menghambatnya untuk menulis tentang birokrasi dalam arti umum, khususnya dalam konteks polemik.

Hal yang paling rasional mengenai Staf administratif birokratis merupakan birokrasi yang mempersyaratkan proposisi-proposisi berlandaskan legitimasi dan otoritas, selain itu memiliki ciri menurut Max Weber sebagai berikut;

1. Para anggota staf secara pribadi bebas, dan hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka.
2. Terdapat Hierarki jabatan yang jelas.
3. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan dengan tegas.
4. Pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak mereka.
5. Mereka dipilih dan diangkat berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan dengan suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian.
6. Mereka yang dipilih dan diangkat memiliki gaji dan biasanya ada juga hak-hak pensiun. Gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hierarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam berbagai keadaan tertentu ia juga dapat diberhentikan.
7. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokok.
8. Terdapat suatu struktur karir, dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (*merit*) dan menurut pertimbangan keunggulan (*superior*) yang mereka miliki.
9. Pejabat mungkin tidak sesuai dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut.
10. Ia tunduk pada sistem disipliner dan kontrol yang sama.

Kesepuluh penciri dari tipe birokrasi ideal yang diperkenalkan oleh Marx Weber adalah merupakan suatu jenis staf administratif yang seringkali digunakan dalam suatu birokrasi. Ia tidak hanya menghapuskan bahan terdahulu dasar konseptualnya karena telah teruji. Pada bagian yang akan datang, spesifikasi konteks tersebut, yang Weber berusaha mengikat teori organisasinya dengan teori demokrasi, juga akan dibahas.

E. Marx Weber : Batas- batas tentang birokrasi

Weber yakin bahwa teori yang diungkapkan oleh Albrow (1989) mengenai birokrasi rasional sangatlah penting. Hal ini dapat dilihat dari ungkapan Weber yang memiliki seperangkat ciri disiplin, ketepatan, kekerasan (keras), kesinambungan, keajenan (reliabilitas) yang merupakan bagian dalam suatu bentuk organisasi yang dilihat bagi para pemegang otoritas dan semua kelompok yang memiliki kepentingan lainnya. Selain itu, perkembangan bentuk organisasi modern dilihat dari berbagai bidang (partai, negara, tentara, gereja, perekonomian, kelompok berkepentingan) yang memperlihatkan peningkatan yang berkesinambungan mengenai administrasi birokratik. Pada berbagai kesempatan Weber mengungkapkan pandangan tentang birokrasi merupakan suatu proses harus dijalani dan tidak terhindari. Berkenaan dengan birokrasi yang oleh Weber diartikan pertumbuhan sepuluh ciri tadi, ia mencatatnya sebagai aspek-aspek birokrasi rasional. Tetapi sebagai bagian dari proses rasionalisasi pada umumnya, birokratik rasional juga cenderung memisahkan manusia dari alat produksi dan pertumbuhan formalisme dalam organisasi pada umumnya.

Weber memandang proses ini dengan sikap tidak acuh yang pesimistik, di samping tidak ada butir istilah yang ia ciptakan untuk itu, memang sesungguhnya ia tidak banyak menaruh perhatian padanya, sementara gejala keruwetan (*red tape*) dan inefisiensi birokratik telah begitu ditekuni Olszewski dan para pengikutnya. Birokratisme yang sering digunakan untuk menunjukkan penyalahgunaan birokrasi, digunakan sekali atau dua kali oleh Weber tetapi tidak punya arti apa pun kecuali sifat khusus kegiatan birokrasi. Ia tidak membutuhkan istilah itu berkali-kali, karena dengan mengartikan staf administratif birokratisnya menurut istilah organisasi dan tugas-tugas, ketika ia membicarakan birokrasi, maka kegiatan-kegiatan birokrat tercakup di dalamnya. Tetapi kenyataannya, Weber lupa menguji inefisiensi administrasi modern menjadi suatu isu pokok yang diperdebatkan.

Namun demikian jika Weber sangat kurang membicarakan tema inefisiensi, untuk ini ia telah memperbaikinya dengan lebih memperhatikan masalah kekuasaan birokratis. Dengan membicarakan birokratisasi sampailah pada pertumbuhan kekuasaan para pejabat. Adalah sangat penting untuk diingat bahwa hal ini bukan merupakan persoalan definisi birokratisasi.

Walaupun sistem konsep-konsep telah begitu berkembang jauh, barangkali keliru untuk menyimpulkan bahwa Weber tidak tertarik terhadap masalah tradisional hubungan antara birokrasi dan demokrasi. Perbaikan analitiknya tidak dimaksudkan untuk mengesampingkan masalah tersebut. Bahkan sebaliknya, perhatiannya terhadap masalah tersebut merupakan dorongan penting di balik minatnya terhadap birokrasi. Esainya yang terpenting dan terpanjang dalam memperbincangkan politik, *parliament and government in the newly organized germany* (1918) terpusat pada masalah *Beamtenherrschaft* di negara Jerman. *Beamtenherrschaft* melihat kekuasaan/pemerintahan yang dilakukan oleh pejabat merupakan konsep yang benar-benar dibedakan Weber dari birokrasi. Itulah mengapa sesuatu yang menakutkan di luar birokrasi dan Weber memandang hal itu terjadi dalam bentuk yang paling mengerikan di Jerman di bawah Bismarck. Ia menilai bahwa Bismarck telah melemahkan kedudukannya semena-mena dalam negara. Hasilnya adalah negara yang lemah secara politik, yang memiliki kelas-kelas nonbirokrat yang terkekang.

Permasalahannya bagi Weber ialah, bagaimana mencegah kecenderungan yang melekat pada birokrasi untuk mengakumulasi kekuasaan pada suatu kedudukan di mana ia juga mengontrol kebijakan dan tindakan organisasi yang harus dilayaninya. Dicapuk dalam bidang dari karyanya yang terlupakan ini, Weber mempertimbangkan sejumlah besar mekanisme untuk membatasi lingkup berbagai sistem otoritas pada umumnya dan khususnya birokrasi. Mekanisme tersebut dikelompokkan menjadi lima kategori pokok, yaitu:

1. *Kolegialitas*. Weber mengungkapkan bahwa keseluruhan gagasan mengenai birokrasi sangat dipengaruhi teori administrasi Jerman di abad ke-19. Dalam rangka mengambil sebuah keputusan dalam suatu tatanan birokrasi maka prinsip kolegial harus terlaksana.
2. *Pemisahan kekuasaan*. Dalam pembagian tugas, birokrasi berbeda yang dapat dilihat dari lingkup dari fungsinya masing-masing. Pemisahan kekuasaan dilakukan dalam rangka pemberian kewenangan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing.
3. *Administrasi amatir*. Manakala suatu pemerintahan tidak memberikan gaji para administraturnya maka pemerintahan itu tergantung pada orang-orang yang memiliki sumber-sumber yang dapat memungkinkan mereka menghabiskan waktu dalam kegiatan yang tidak bergaji. Orang seperti itu

juga harus memiliki penghargaan publik yang memadai untuk meraih kepercayaan umum. Sistem seperti ini tidak dapat diukur berdasarkan tuntutan akan keahlian yang diperlukan masyarakat modern, dan dimana para amatir dibantu oleh para profesional maka selalu yang tersebut terakhirlah yang membuat keputusan yang sebenarnya.

4. *Demokrasi langsung*. Ada beberapa cara (muslihat) untuk memastikan bahwa para pejabat dibimbing langsung oleh, dan dapat dipertanggungjawabkan pada, suatu majelis. Masa jabatan yang singkat, pemilihan oleh sedikit orang, kemungkinan yang selalu bisa terjadi untuk *direct recall* kesemuanya dimaksudkan untuk melayani tujuan tersebut. Hanya di dalam organisasi kecil seperti dalam beberapa bentuk pemerintahan lokal, terdapat metode yang layak bagi administrasi tersebut. Di sini juga dibutuhkan orang-orang yang berkeahlian sebagai pembuat keputusan.
5. *Representasi (perwakilan)*. Klaim seorang pemimpin untuk mewakili para pengikutnya bukanlah sesuatu yang baru. Baik pemimpin karismatik maupun pemimpin tradisonal memiliki klaim semacam itu. Tetapi apa yang baru di negara modern adalah kehadiran badan-badan perwakilan kolegial, yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemungutan suara dan bebas membuat keputusan serta memegang otoritas bersama-sama dengan orang-orang yang telah memilih mereka. Sistem seperti itu tidak dapat dijelaskan kecuali dalam kaitannya dengan operasi partai-partai politik, mereka yang menjadi birokrat itu sendiri, tetapi melalui perantaraan inilah Weber melihat suatu kemungkinan terbesar untuk mengawasi birokrasi.

BAB III

AGENDA REFORMASI BIROKRASI:

Membentuk Jati Diri Birokrasi Publik

A. Agenda Kebijakan yang Tertunda

Reformasi birokrasi merupakan upaya dalam melakukan perubahan dan pembaharuan mendasar suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yakni aspek-aspek ketatalaksanaan (*Business process*), kelembagaan (organisasi), dan sumber daya manusia aparatur. Oleh Sedarmayanti (2008) mengemukakan permasalahan dan kebijakan reformasi aparatur Negara dewasa ini meliputi: (1) manajemen perencanaan dalam pemerintahan Negara belum diselenggarakan secara terpadu dan terintegrasi, (2) peranan lembaga pusat sistem administrasi Negara, (3) kinerja kepegawaian Negara, (4) klasifikasi jabatan, (5) Gender mainstreaming, (6) Asosiasi profesional PNS, (7) Model Desentralisasi terbatas, (8) mobilitas PNS daerah terbatas, (9) sistem informasi kepegawaian kurang akurat, (10) Program diklat, (11) sistem penggajian, dan (12) Praktek Korupsi dan Nepotisme (KKN) dalam penerimaan PNS, penempatan dan promosi pejabat sudah menyebar hampir di semua jabatan dan sektor.

Dwiyanto, (2011) mengemukakan bahwa pada tahun 2007 jurusan ilmu administrasi negara fisipol UGM menyelenggarakan seminar nasional dalam rangka merayakan purna bakti Profesor Miftah Thoha sebagai PNS (bukan sebagai guru karena guru tidak pernah mengenal purna bakti). Tema seminar pada waktu itu adalah “meluruskan kembali reformasi birokrasi: reformasi birokrasi selama beberapa tahun terakhir ini memang sering menjadi topik dalam berbagai seminar, pemberitahuan media, serta perbincangan di kalangan masyarakat mulai dari orang awam hingga seorang presiden. Pada intinya, reformasi birokrasi digugat karena dinilai gagal dalam memperbaiki perilaku aparatur birokrasi, terutama setelah terungkapnya kasus mafia pajak Gayus Tambunan.

Pengembangan sejumlah program reformasi birokrasi yang diikuti oleh munculnya sejumlah kasus yang mengindikasikan sangat lemahnya program dari pemerintah merupakan hal yang menurut Dwiyanto (2011) memotivasinya untuk mengkritisi dan mengelaborasi pemikiran yang pernah disampaikan pada seminar tahun 2007 tersebut. Menurut

Dwiyanto, (2011), tema seminar itu mengasumsikan setidaknya dua hal. Asumsi yang pertama adalah pemerintah Indonesia telah memiliki kebijakan reformasi birokrasi yang menjadi dasar bagi pengembangan berbagai program pembaruan birokrasi publik baik di pusat maupun daerah. Sedangkan asumsi yang kedua adalah perjalanan reformasi birokrasi di Indonesia telah menyimpang dari arah yang telah disepakati dalam kebijakan reformasi birokrasi dan karena itu perlu diluruskan kembali agar program-program pembaruan birokrasi publik dapat kembali ke jalur yang benar. Pertanyaannya adalah apakah memang demikian situasinya? Apakah selama ini pemerintah telah memiliki kebijakan yang jelas tentang arah pembaruan birokrasi publik di Indonesia? apakah telah terdapat kebijakan pemerintah untuk membenahi karut marut birokrasi publik di Indonesia? Sosok birokrasi publik seperti apa yang akan diwujudkan oleh pemerintah untuk mendukung proses perebutan di Indonesia?

Menurut Dwiyanto (2011), sebenarnya pemerintah Indonesia belum memiliki kebijakan reformasi birokrasi yang visioner, holistik, koheren, dan serius untuk membenahi birokrasinya. Ia menyebut bahwa pemerintah Indonesia gagal merumuskan kebijakan reformasi birokrasi, padahal telah lebih dari 60 tahun merdeka dan selama lima dekade memiliki lembaga yang mengurus reformasi administrasi publik. Sementara itu pemerintah dan sejumlah pemangku kepentingan menyadari bahwa banyak aspek dari birokrasi publik di Indonesia sebenarnya sudah tidak dapat dipertahankan karena memang sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi kekinian yang sangat berbeda dari birokrasi pemerintah ketika dilahirkan. Banyak di antara nilai, tradisi, peraturan, struktur, dan desain birokrasi publik sekarang ini sebenarnya merupakan warisan pemerintah kolonial Belanda, yang tentu tidak lagi cocok untuk menjawab tantangan birokrasi publik sekarang ini.

Reformasi birokrasi publik di Indonesia merupakan warisan dari birokrasi kolonial yang telah dirancang berbeda dengan arah dan tujuan negara Indonesia. Akan tetapi, tidak pernah serius dalam melakukannya maka sampai sekarang pemerintah Indonesia tidak memiliki arah yang jelas dalam membenahi birokrasinya (Dwiyanto, 2011). Akibatnya, birokrasi publik di Indonesia selama ini cenderung menjadi instrumen kekuasaan untuk mencapai tujuan-tujuan politis yang sempit, sektoral, dan berjangka pendek. Birokrasi pemerintah cenderung gagal menjadikan dirinya sebagai lembaga publik yang mampu melindungi kepentingan publik, mendorong adanya

perubahan sosial dan ekonomi dalam masyarakat, serta sebagai kekuatan pemersatu bangsa. Akan tetapi, selama ini birokrasi pemerintah selalu memposisikan dirinya sebagai contoh kekuasaan maka tidak mengherankan apabila dari waktu ke waktu birokrasi mengalami krisis kepercayaan publik (Dwiyanto, 2007).

Kepercayaan publik menjadi hilang akibat implementasi birokrasi yang kehilangan legitimasi sosial (Dwiyanto, 2007). Citra birokrasi terus menunjukkan keterpurukan dan menjadi sumber sebuah persoalan publik dimata masyarakat. Dalam bidang sosial politik, birokrasi sering dinilai sebagai penghambat proses demokratisasi yang sekarang sedang berlangsung di tanah air (Dwiyanto, 2003; 2007). Birokrasi pemerintah sering dinilai gagal memfasilitasi berkembangnya masyarakat sipil yang kuat. Bahkan, ketegangan hubungan antara birokrasi pemerintah dan kekuatan masyarakat sipil sering terjadi. Dalam bidang ekonomi dan bisnis, birokrasi pemerintah sering menjadi faktor negatif karena dinilai sebagai penyebab dari ekonomi biaya tinggi yang membuat iklim investasi menjadi kurang menarik (World Bank & IFC, 2009). Banyak regulasi yang dibuat oleh birokrasi publik sering menghambat pelaku usaha masuk ke pasar dan menghalangi terjadinya kompetisi yang wajar di pasar. Kinerja birokrasi yang buruk juga dinilai menjadi salah satu faktor penting dari kegagalan usaha di daerah. Temuan Governance Assessment survey (GAS) tahun 2006 menunjukkan bahwa birokrasi yang korup paling banyak dinilai oleh pemangku kepentingan di daerah (73 persen), terutama dari kalangan pengusaha, sebagai faktor penyebab kegagalan usaha. Hampir separuh dari pemangku kepentingan (42 persen) yang menjadi responden pada survey tersebut juga menilai regulasi di daerah tidak efektif dalam memperbaiki iklim investasi (dalam Dwiyanto, 2007).

Birokrasi masih menjadi beban dan hambatan untuk mendirikan usaha di Indonesia. Menurut studi yang dilakukan oleh Internatinal Bank for Reconstruction and Development dan Bank Dunia, Indonesia pada tahun 2009 berada di urutan 122 di antara 183 negara dalam hal kinerja pemerintah dalam mendukung kegiatan perekonomian, khususnya menyangkut proses pendirian usaha, pengurusan izin mendirikan bangunan (IMB), dan pendaftaran properti. Khusus dalam mengurus izin mendirikan usaha, para pengusaha harus melalui prosedur yang panjang, berbelit-belit, waktu yang lama, dan biaya yang mahal. Senada dengan itu, Dahyar Daraba (2014) mengemukakan bahwa birokrasi perizinan belum berjalan secara

efisien dan efektif, sehingga masih ditemukan berbagai masalah dalam pelayanannya. Masalah-masalah ini memiliki dampak langsung terhadap dunia usaha khususnya kegiatan investasi di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat antara lain:

- Pengurusan perizinan menggunakan waktu yang relatif lama
- Proses yang digunakan berbelit-belit sehingga prosedur tidak sesuai standar yang ideal.
- Kurangnya transparansi terhadap pelayanan yang diberikan serta biaya yang tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan.

Para pengusaha dalam negeri maupun investor yang masuk di Indonesia, membutuhkan biaya yang cukup tinggi untuk pengurusan izin usaha, izin mendirikan bangunan apabila dibandingkan dengan pesaing pada kawasan Asia. Lebih jauh, Dahyar Daraba (2014) menulis bahwa dari beberapa kota di Indonesia pengurusan IMB (izin mendirikan bangunan) menggunakan 12 prosedur dengan menggunakan waktu 118 hari dengan biaya 161 persen dari pendapatan perkapita. Apabila dibandingkan dengan negara tetangga seperti: Thailand yang hanya membutuhkan 8 prosedur dengan menggunakan waktu 33 hari dengan biaya 5,8 persen dari pendapatan perkapita. Malaysia membutuhkan 9 (Sembilan) prosedur, memakan waktu 30 hari atau 19,7 % dari pendapatan per kapita dalam memulai bisnis atau usaha (*data ease of doing business 2012*). Akibat dari aturan yang banyak dan biaya yang tinggi maka akan terjadi pelayanan yang kurang efisien. Dahyar Daraba (2015) dalam studinya di Kabupaten Takalar menemukan bahwa diperlukan 8 prosedur untuk pengurusan izin mendirikan bangunan (IMB) dengan memakan waktu kurang lebih 20 hari dan menghabiskan biaya sebesar 4 persen dari rencana anggaran biaya (RAB). Adanya fenomena tersebut mendorong dilakukannya revitalisasi dan restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah, mengawali proses desentralisasi (otonomi daerah) sebagai bagian dari proses menuju terwujudnya “*Good Governance*”.

Masih terdapat variasi kinerja yang sangat tinggi antarbirokrasi pemerintah daerah dalam mendukung kegiatan usaha di wilayah yurisdiksinya. Memang telah terdapat sejumlah daerah yang menunjukkan prestasinya, seperti Kota Yogyakarta yang mensyaratkan hanya 8 prosedur mengurus IMB (setara dengan peringkat 5 level global) (WORLD BANK & IFC, 2009). Namun, beban dan rintangan birokrasi masih membayangi

sebagian besar daerah lainnya dan dalam aspek pendirian usaha lainnya.

Situasi seperti ini tentu tidak menguntungkan, oleh sebab itu harus segera diakhiri. Membiarkan birokrasi pemerintah tumbuh dan eksis sebagaimana sekarang adalah sebuah kesalahan yang harus dibayar mahal oleh Indonesia karena kita kehilangan kesempatan untuk memiliki suatu institusi yang seandainya dapat dikembangkan dengan baik akan dapat memberikan kontribusi yang sangat berarti bagi kehidupan bangsa. Lebih dari 60 tahun kita membiarkan birokrasi menuliskan cerita kehidupannya sebagaimana sekarang ini yang jauh dari cita-cita para pendiri bangsa yang menghentikan birokrasi sebagai lembaga yang profesional, modern, efisien, dan peduli kepada kepentingan publik. Yang terjadi sekarang justru sebaliknya, birokrasi pemerintah cenderung berkembang menjadi lembaga yang korup, tidak efisien, berorientasi pada kekuasaan, dan tidak peduli kepada kepentingan publik (Dwiyanto, 2002; 2003; 2007).

Kondisi birokrasi seperti sekarang ini tentu tidak boleh dibiarkan dan harus segera diakhiri. Masyarakat dan para pemangku kepentingan harus menekan pemerintah Indonesia untuk segera memutuskan sejarah perkembangan birokrasi dan membangun cerita baru tentang birokrasi yang profesional, modern, efisien, dan peduli terhadap kepentingan publik. Tekanan terhadap pemerintah perlu dilakukan karena tidak mungkin mengharapkan pemerintah yang sedang berkuasa mengambil inisiatif untuk membenahi birokrasinya karena birokrasi yang korup sering kali memberikan *privilege* (hak-hak istimewa) kepada para penguasa. Dugaan ini menguat setelah melihat lemahnya komitmen pemerintah selama ini untuk membenahi birokrasinya.

Para pemangku kepentingan harus segera menyamakan persepsi tentang perlunya mendorong reformasi birokrasi sebagai agenda kebijakan publik yang penting. Tekanan, dorongan, dan insentif perlu didistribusikan kepada para pemegang kekuasaan, baik di eksekutif maupun legislatif, agar berinisiatif untuk mereformasi berbagai produk hukum yang selama ini menghalangi pembaruan dalam birokrasi publik. *Auditing* terhadap berbagai peraturan perundangan yang tidak sesuai dengan cita-cita pengembangan birokrasi publik yang modern, profesional, efisien, dan peduli terhadap kepentingan publik harus segera dilakukan. Sementara itu para pemangku kepentingan harus mendorong wacana publik secara berkelanjutan tentang

perlunya melakukan reformasi birokrasi pemerintah (Dwiyanto, 2011).

Sejumlah kegiatan riset telah menghasilkan informasi tentang profil birokrasi di Indonesia dan masalah yang dihadapinya, di antaranya adalah *governance and decentralization survey* dan *governance assessment survey*. Reformasi yang dihasilkan dari kegiatan riset tersebut perlu segera ditransformasi sebagai informasi kebijakan sehingga mudah diakses oleh para pembuat kebijakan. *Policy briefs* dan *policy papers* perlu segera dibuat agar menjadi masukan bagi para pembuat kebijakan. Selama ini jarak yang sangat lebar terjadi antara proses pengumpulan informasi dengan kegiatan pengambilan keputusan dan kebijakan. Akibatnya banyak informasi penting yang dihasilkan oleh kegiatan riset tidak dapat dimanfaatkan dalam proses kebijakan. Komunikasi antaraktor yang terlibat dalam arena riset dan pembuatan kebijakan penting untuk didorong dan diberdayakan (Dwiyanto, 2011).

Pertanyaannya menurut Dwiyanto (2011) adalah apakah serangkaian tindakan di atas cukup efektif untuk memaksa pemerintah segera mengambil inisiatif untuk mereformasi birokrasinya? Tentu tidak mudah untuk menjawab pertanyaan tersebut. Namun, melihat besarnya tekanan publik dan semakin besarnya akumulasi kekecewaan masyarakat sipil dan bisnis terhadap kinerja birokrasi pemerintah maka pemerintah tidak memiliki pilihan untuk menunda reformasi birokrasi. Apalagi dengan adanya perubahan lingkungan pasar global sebagai konsekuensi dari liberalisasi pasar di Indonesia maka senang ataupun tidak senang birokrasi publik di Indonesia harus berubah. Jika tidak, birokrasi pemerintah di Indonesia akan menjadi salah satu lembaga yang keberadaannya justru memperburuk daya saing ekonomi nasional (Dwiyanto, 2011).

Adanya tekanan pasar global yang dimulai dengan diberlakukannya sistem perdagangan bebas di kawasan ASEAN dan Cina menuntut percepatan reformasi birokrasi pemerintah. Bukan lagi menjadi rahasia umum, bahkan sudah lazim diketahui, bahwa birokrasi pemerintah masih menjadi kendala dalam peningkatan daya saing bangsa. Proses kerja birokrasi yang tidak efisien, aparat birokrasi yang korup, dan kualitas regulasi yang buruk membuat birokrasi pemerintah gagal memfasilitasi satuan sosial ekonomi bangsa untuk meningkatkan daya tahan dan daya saingnya di pasar regional yang semakin terbuka. Biaya pemerintah dan birokrasi yang terlalu tinggi membuat mereka mengalami kesulitan bersaing dengan satuan sosial ekonomi dari

negara lainnya yang beroperasi dalam pemerintahan dan birokrasi yang lebih efisien dan memiliki integritas yang lebih tinggi.

Tekanan untuk melakukan reformasi birokrasi juga muncul dari keinginan mewujudkan tata pemerintahan yang lebih demokratis (*democratic governance*). Tata pemerintahan yang demokratis membutuhkan adanya birokrasi yang efektif, transparan, akuntabel, dan partisipatif. Namun, semua menyadari bahwa birokrasi pemerintah sangat jauh dari sosok seperti itu. Efektivitas birokrasi dalam menyelesaikan berbagai persoalan sosial ekonomi sangat rendah. Bahkan, dalam banyak hal birokrasi pemerintah justru menjadi bagian dari persoalan itu sendiri. Perilaku korupsi masih terus menggurita dalam kehidupan birokrasi baik di kalangan legislatif maupun eksekutif. Sangat sulit mendorong birokrasi untuk menjadi transparan karena peluang mereka melakukan praktik korupsi menjadi sempit ketika sistem dan proses dalam birokrasi menjadi tidak akuntabel. Orientasi kekuasaan yang masih sangat besar dalam birokrasi pemerintah membuat mereka gagal mendorong terwujudnya pemerintahan yang partisipatif. Berbagai fenomena ini membuat reformasi birokrasi pemerintah menjadi keniscayaan.

B. Reformasi Birokrasi di Persimpangan Jalan

Menurut Dwiyanto (2010) reformasi birokrasi di Indonesia masih di persimpangan jalan. Lebih jauh, Dwiyanto (2010) melihat bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah selama satu dekade terakhir ini tampak bahwa pemerintah belum memiliki visi yang jelas mengenai reformasi birokrasi. Gambaran tentang sosok birokrasi masa depan yang ingin dikembangkan, yaitu sebagai kekuatan dalam mencapai cita-cita bangsa untuk mewujudkan Indonesia yang adil dan sejahtera, tidak pernah jelas dan dipahami oleh khalayak ramai. Ketidakjelasan arah kebijakan reformasi birokrasi telah membuat birokrasi publik di Indonesia menjadi sebuah panggung komedi yang tidak lucu dan tidak masuk akal. Banyak tindakan pemerintah dalam membenahi birokraasinya sering kali tidak relevan dan tidak jelas arahnya. Salah satu contohnya adalah konsep *zero-growth* yang pada masa menteri pendayagunaan aparatur negara (menpan) Faisal Tamin digunakan untuk mengendalikan pertumbuhan jumlah pegawai negeri sipil (PNS) menjadi jungkir-balik ketika menpan penggantinya, Taufik Effendi, membuat kebijakan pengangkatan pegawai honorer baik guru maupun nonguru menjadi PNS. Masyarakat luas dan pemangku kepentingan tidak pernah memahami rasionalitas dan visi yang mendasari pelaksanaan dari

kedua kebijakan kepegawaian yang bertolak belakang tersebut. Menpan merasa memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan kepegawaian tanpa berkonsultasi pada publik. Padahal, implikasi yang harus ditanggung oleh masyarakat pembayar pajak dari kebijakan mengangkat tenaga honorer itu sangat besar.

Menurut Dwiyanto (2011), kebijakan pengangkatan tenaga honorer tersebut telah menghapus mimpi para praktisi dan ilmuwan administrasi publik yang menginginkan Indonesia memiliki sosok aparatur negara yang profesional, berdaya saing tinggi, dan berwawasan global sehingga mampu menghantarkan bangsanya berkompetisi dalam era globalisasi dengan penuh percaya diri. Aparatur negara yang demikian mampu memberdayakan satuan sosial ekonomi yang ada untuk memanfaatkan peluang dari globalisasi untuk meningkatkan kemakmuran warganya. Aparatur negara dengan kapasiats seperti itu hanya akan dapat diperoleh ketika pemerintah mampu merekrut putra/putri terbaik bangsa lulusan perguruan tinggi yang diakui reputasinya, kemudian mengembangkannya secara benar untuk menjadi aparatur negara yang profesional dan memiliki kepedulian terhadap kepentingan publik.

Indonesia harus membayar kerugian yang sangat mahal akibat dari kesalahan dalam mengambil pilihan kebijakan itu. Pertama, Indonesia kehilangan peluang untuk membentuk sosok birokrasi yang profesional dan kompeten karena telah merekrut lebih dari 1 juta pegawai baru dengan kriteria kompetensi yang tidak jelas. Indonesia telah kehilangan satu generasi kepegawaian untuk membangun sosok aparatur negara yang profesional, berwawasan global, dan berdaya saing tinggi. Menurut Dwiyanto (2011) diperlukan kurang lebih 30 tahun untuk mengembalikan profil aparatur negara seperti yang dicita-citakan. Kedua, Indonesia harus membayar biaya yang sangat mahal apabila ingin memberdayakan para PNS mantan tenaga honorer tersebut karena kualitas mereka pada umumnya relatif rendah di bandingkan mereka yang baru saja menamatkan perguruan tinggi. Ketiga pengangkatan tenaga honorer telah menyuburkan *patronage* dalam birokrasi pemerintah karena para tenaga honorer biasanya memiliki keterkaitan dengan para elite birokrasi di masing-masing instansinya.

Terlepas dari kewenangan yang dimiliki oleh menpan, kasus ini harus menjadi pembelajaran dalam praktik pembuatan kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia. Perubahan dari kebijakan *zero-growth* menjadi melakukan pengangkatan pegawai honorer sebagai PNS merupakan contoh buruk praktik pembuatan

kebijakan publik di Indonesia. Perubahan kebijakan itu sekaligus membuktikan bahwa pemerintah Indonesia memang tidak memiliki arah yang jelas dalam membenahi birokrasinya. Perubahan kebijakan secara radikal yang terjadi dalam waktu singkat, tanpa rasionalitas yang jelas, tidak didahului dengan konsultasi publik menunjukkan reformasi birokrasinya di Indonesia tidak lebih dari *personal taste* dari pemegang kekuasaan (Dwiyanto, 2011).

Lebih jauh, Dwiyanto (2011) menyebut bahwa reformasi birokrasi selama ini bukan merupakan agenda pemerintah yang dirancang untuk memperjuangkan kepentingan publik. Karena itu, pemerintah juga merasa tidak perlu berkonsultasi dengan para pemangku kepentingan dan masyarakat luas tentang apa yang perlu diperbuat dalam rangka membenahi kinerja birokrasinya. Dengan demikian, wajar apabila tindakan pemerintah selama ini cenderung menjadi keluhan dan memicu kemarahan publik. Proses demokratisasi yang selama ini berlangsung ternyata belum mampu menyentuh kehidupan elite pemegang kekuasaan sehingga mereka masih merasa paling berhak untuk mendominasi arena kebijakan dan menentukan pilihan kebijakan sesuai dengan seleranya. Mereka merasa tidak perlu berkonsultasi dan memberitahukan kepada publik mengapa pilihan kebijakan itu yang diambil. Padahal, konsekuensi dari pilihan kebijakan itu harus ditanggung oleh masyarakat luas.

Tidak adanya visi kebijakan yang jelas membuat menpan dapat mengambil tindakan semaunya sendiri sesuai dengan *taste* yang dimilikinya. Arah pengembangan birokrasi di Indonesia tergantung pada selera dan kepentingan elite pemegang kekuasaan. Tidak ada ukuran yang dapat digunakan untuk menilai apakah perjalanan reformasi birokrasi di Indonesia telah berada pada jalur yang benar, atau sebaliknya, telah keluar dari jalur yang ditetapkan dan perlu diluruskan kembali. Dengan begitu, para pembuat kebijakan di kantor menpan, kementerian lainnya, maupun daerah menjadi dapat melakukan apa pun selama mereka menganggap tindakan mereka merupakan bagian dari reformasi birokrasi publik di Indonesia. Apabila hal seperti ini terus dibiarkan terjadi tentu proses perjalanan kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia menjadi semakin tidak jelas dan sulit diharapkan untuk mampu menghasilkan perubahan yang berarti dan berkelanjutan.

Oleh karena itu, menurut Dwiyanto (2011) menjadi penting bagi kita sebagai pemangku kepentingan untuk menekan pemerintah agar segera memperjelas visinya tentang reformasi

birokrasi publik di Indonesia. Visi reformasi birokrasi penting untuk disepakati oleh para pemangku kepentingan agar ada pegangan bagi semua pihak, termasuk pemerintah, untuk menilai secara wajar kemajuan yang telah diperoleh dalam membangun birokrasi yang efisien, profesional, modern, dan peduli terhadap kepentingan publik. Adanya visi reformasi birokrasi dapat digunakan untuk membuat peta jalan (*roadmap*) reformasi birokrasi di Indonesia. Peta jalan sangat penting untuk mengendalikan proses reformasi agar tetap berada pada jalur yang benar, tidak mudah menyimpang, dan terhindar dari kepentingan berjangka pendek.

Sayangnya, reformasi birokrasi publik belum menjadi agenda yang penting dalam proses kebijakan di Indonesia. Pemerintah terlihat tidak adanya keseriusan untuk membangun wacana publik mengenai arah pembaruan birokrasi publik. Tidak ada kejelasan mengenai sosok birokrasi publik seperti apa yang akan diwujudkan oleh pemerintah di masa mendatang agar dapat mengelola kegiatan pemerintah dan pelayanan publik yang mampu meningkatkan kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat. Selama ini, yang terjadi adalah kecenderungan dari berbagai pihak menggunakan reformasi birokrasi sebagai *icon* untuk memperjuangkan kepentingan sempit dan berjangka pendek. Reformasi birokrasi sering dilakukan lebih untuk membangun citra pemerintah daripada menyembuhkan berbagai penyakit kronis yang selama ini melekat dalam birokrasi pemerintah, (Dwiyanto, 2011).

Reformasi birokrasi yang digaungkan oleh pemerintah selama ini sebenarnya tidak lebih dari jargon yang digunakan oleh para pemegang kekuasaan untuk memperkuat basis legitimasi atas tindakannya yang lebih banyak didorong oleh kepentingan kelompok, birokrasi, dan politik sesaat. Dengan menggunakan jargon reformasi birokrasi keinginan kementerian keuangan untuk meningkatkan kinerja kementeriannya melalui pemberian kompensasi pegawai yang nilainya jauh lebih besar dibandingkan yang diterima oleh pegawai dari kementerian lainnya dapat diwujudkan tanpa resistensi yang berarti dari DPR dan kementerian lainnya. Dengan menggunakan kemasan berlabel reformasi birokrasi, menpan juga dapat mengurangi kecurigaan publik terhadap adanya kepentingan politik, kelompok dan kepentingan lainnya di balik pengangkatan tenaga honorer menjadi PNS. Apabila tradisi seperti itu masih terus berlanjut dalam praktik pemerintahan di Indonesia maka sangat sulit untuk

mengharapkan pemerintah Indonesia memiliki arah kebijakan reformasi birokrasi yang jelas dan transparan (Dwiyanto, 2011).

Gerald Caiden, merupakan pakar dibidang reformasi administrasi yang berasal dari University of Southern California, sebagaimana dikutip oleh Dwiyanto (2011) mengatakan bahwa reformasi sistem administrasi tidak pernah mencapai inti permasalahan karena sering kali sebatas formalitas semata. Reformasi yang direncanakan tidak berjalan maksimal. Makanya, reformasi birokrasi berbagai negara tidak terlalu fokus terhadap teori tersebut (Caiden dalam Dwiyanto, 2011). Apa yang dikatakan Caiden tersebut sangat tepat untuk menggambarkan kondisi yang sedang terjadi di Indonesia karena pemerintah tidak serius melakukan reformasi birokrasi untuk memperbaiki birokrasinya agar mampu menjadi instrumen negara yang dapat memberikan kontribusi yang positif dan berarti dalam proses transformasi menjadi bangsa yang demokratis, beradab, berdaya saing tinggi, dan sejahtera. Untuk itu, diperlukan aparatur negara yang profesional, berwawasan global dan berdaya saing tinggi.

Reformasi birokrasi seharusnya menjadi solusi bagi pemerintah Indonesia. Akan tetapi, belum mampu menyelesaikan setiap permasalahan-permasalahan yang telah terjadi di Indonesia. Hal ini disebabkan karena, merajalelanya kasus korupsi, struktur birokrasi yang kaku, kompleks, dan refragmentasi, budaya kekuasaan yang berlebihan, politisasi birokrasi yang semakin meluas, kualitas aparatur yang buruk, serta kualitas pelayanan yang buruk. Kebijakan reformasi yang hanya mengandalkan pada perbaikan remunerasi, pembobotan jabatan, dan penataan organisasi, sebagaimana yang diterapkan di kementerian keuangan dan kementerian percontohan lainnya, tentu tidak memadai untuk menjawab masalah birokrasi pemerintah di Indonesia yang cenderung sudah sangat kronis dan menular hampir di setiap aspek kehidupan birokrasi (Dwiyanto, 2011). Reformasi birokrasi di daerah perlu dilakukan dengan cara mempertimbangkan kebutuhan masyarakat daerah dan kondisi riil di daerah, diharapkan mencapai tujuan terciptanya organisasi perangkat daerah yang berorientasi pada kepentingan publik, khususnya dalam bidang pelayanan publik yang berkualitas.

Lebih lanjut diungkapkan oleh Dwiyanto (2008: 392) restrukturisasi birokrasi pemerintah tidak harus diartikan sebagai perampangan birokrasi. Perampangan ataupun perluasan struktur organisasi sangat ditentukan oleh keseimbangan antara struktur dan tupoksi. Setelah dilaksanakan pengkajian, jika ternyata struktur birokrasi terlalu gemuk dan melebihi kebutuhan untuk

melaksanakan tupoksi maka struktur birokrasi itu perlu dirampingkan. Tetapi jika ternyata struktur yang ada tidak memadai lagi untuk melaksanakan tupoksi, maka struktur yang ada itu perlu disesuaikan dengan kebutuhan yang diperlukan agar tupoksi dapat dilaksanakan secara optimal. Menurut Dwiyanto (2008: 393), restrukturisasi birokrasi seperti ini berarti menyesuaikan kembali struktur dengan kebutuhan tupoksi sehingga ukuran birokrasi menjadi benar-benar sesuai dengan kebutuhan tupoksinya (*rightsizing*). Dengan cara seperti ini birokrasi pemerintah dapat menjadi lebih efisien dan responsif (Dwiyanto, 2008). Pelaksanaan restrukturisasi pada organisasi dimaksudkan untuk memperoleh efisiensi dalam organisasi dan meminimalkan *range* serta kompleksitas struktur organisasi, mendorong pelaksanaan delegasi atau pelimpahan wewenang, mendorong inisiasi dan *shareholder* untuk menaikkan keuntungan, yang dalam organisasi pemerintah akan meningkatkan kepercayaan masyarakat (Dwiyanto, 2011). Sementara itu, menurut Ambar Widaningrum (2009) birokrasi pemerintah bisa dipertimbangkan menjadi organisasi efisien tanpa meninggalkan nilai-nilai kepublikan (*publicness*). Keterkaitan antara keberadaan birokrasi dan munculnya demokratisasi menurut Ambar Widaningrum (2009) dapat berimplikasi pada beberapa hal seperti (i) menggiatkan kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat, (ii) sistem administrasi publik bisa didesain lebih luwes, dengan mempraktekkan inovasi-inovasi organisasi, (iii) peran aktor politik dan kontrol masyarakat lebih besar dan membuka peluang pengawasan yang ketat, (iv) sistem administrasi publik bisa lebih partisipatif, dan (v) kompetensi aparat harus lebih tinggi untuk kepentingan umum.

Indonesia membutuhkan kebijakan reformasi birokrasi yang visioner, holistik, dan koheren untuk mengobati penyakit birokrasi yang seperti itu. Kebijakan yang tambal sulam, berdurasi pendek, dan tidak partisipatif cenderung lemah untuk menjawab tantangan yang dihadapkan oleh birokrasi pemerintah yang semakin kompleks dan sulit direspon secara baik oleh birokrasi pemerintah. kebijakan yang berdurasi pendek sering gagal menciptakan peta jalan yang mampu memberikan kejelasan arah pembaruan birokrasi dan peran dari masing-masing aktor dalam mendukung pembaruan birokrasi. Dalam kultur masyarakat Indonesia yang paternalistik sering kali selera pribadi pejabat publik lebih mewarnai proses kebijakan daripada pertimbangan kepentingan publik (Dwiyanto, 2002).

Dengan memiliki kebijakan reformasi birokrasi yang visioner dan holistik tentu pemerintah akan terhindar dari kesalahan –kesalahan yang tidak perlu terjadi. Kebijakan reformasi birokrasi yang visioner dan holistik juga dapat menjadi pegangan bagi para pemangku kepentingan untuk mengawasi pelaksanaannya. Masyarakat dapat menilai apakah yang dilakukan oleh berbagai kementerian atau departemen menjadi bagian dari reformasi birokrasi atau justru merupakan demomasi birokrasi. Lebih dari itu, dengan adanya kebijakan yang demikian dapat mempermudah para pemangku kepentingan untuk berperan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi.

Oleh karena itu, sudah saatnya kita membangun konsensus tentang visi reformasi birokrasi publik di Indonesia. Konsensus tentang konsep reformasi birokrasi penting untuk dibangun karena tanpa itu sangat sulit untuk merumuskan peta jalan reformasi birokrasi di Indonesia. Peta jalan dapat menggambarkan *milestones* yang penting untuk menilai kemajuan yang telah diperoleh atau sebaliknya kemunduran yang terjadi dalam upaya membangun birokrasi Indonesia yang modern, profesional, efisien, amanah, dan peduli terhadap kepentingan publik. Peta jalan juga menjadi *decision rules* bagi pemerintah dan pemangku kepentingan dalam menentukan serangkaian tindakan untuk mendorong perubahan dalam berbagai aspek kehidupan birokrasi publik.

Menurut Dwiyanto (2011), pertanyaan penting yang harus dijawab sebelum merumuskan kebijakan dan peta jalan reformasi birokrasi publik di Indonesia adalah sosok birokrasi seperti apa yang ingin diwujudkan di Indonesia? Apa nilai-nilai yang ingin diwujudkan dalam birokrasi publik di Indonesia yang memungkinkan birokrasi menjadi agen pelayanan yang baik, mampu memfasilitasi pelaku sosial dan ekonomi meningkatkan daya saingnya, memiliki integritas yang tinggi (amanah), dan mampu memberikan kontribusi bagi terwujudnya *democratic governance*? Diskusi tentang nilai-nilai yang akan dilembagakan dalam birokrasi pemerintah di Indonesia penting untuk dilakukan karena selama ini upaya memperbaiki kinerja birokrasi publik sering kali tidak dituntut oleh nilai-nilai yang menggambarkan cita-cita kita sebagai bangsa, yaitu mewujudkan Indonesia yang adil, sejahtera, dan demokratis, serta bagaimana peran birokrasi dalam mewujudkan cita-cita bangsa tersebut.

Nilai –nilai yang dialokasikan dalam visi reformasi birokrasi haruslah nilai-nilai yang mampu menjadi birokrasi bukan hanya kondusif tetapi juga berperan aktif dalam percepatan

pencapaian tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan Indonesia yang adil, sejahtera demokratis, dan dihormati dalam tata pergaulan internasional. Nilai-nilai itu harus mampu menginspirasi aparatur negara, pengambilan kebijakan, dan para pemangku kepentingan untuk mewujudkan tujuan pembangunan nasional tersebut. Nilai-nilai itu juga harus menjadi kriteria penting bagi pemerintah dalam menentukan pilihan kebijakan ketika berhadapan dengan kepentingan-kepentingan yang selalu akan muncul dan seringkali berbenturan antara satu sama lainnya dalam proses reformasi birokrasi.

C. Sosok Birokrasi Pemerintah Masa Depan

Gerakan untuk menjadikan keadilan sosial sebagai salah satu nilai penting dalam penyelenggaraan pemerintah sudah dimulai sejak lama, yaitu empat dekade yang lalu. Pada waktu itu ilmuwan muda administrasi publik melahirkan gerakan *new public administration*. Mereka menggugat keberadaan ilmu administrasi publik yang dinilainya gagal dalam menuntut praktik administrasi publik untuk peduli pada isu tentang keadilan sosial, kebebasan, dan demokrasi (Frederickson, 1971). Sudah lama administrasi publik dijejali dengan dogma-dogma netralitas administrasi publik yang menghendaki adanya pemisahan antara proses politik dan proses administrasi. Dogma tersebut mengajarkan bahwa proses politik dan administrasi merupakan dua proses yang berbeda secara nyata. Menurut dogma tersebut, proses politik bertujuan merumuskan kebijakan, terjadi dalam arena dan institusi politik, dan dilakukan oleh pejabat terpilih. Sedangkan proses administrasi bertujuan melaksanakan apa pun keputusan yang diambil oleh proses politik, terjadi dalam arena birokrasi, dan dilakukan oleh para pejabat karier. Pemisahan proses politik dan administrasi tersebut memunculkan etika netralitas yang mengajarkan bahwa birokrasi publik dan aparatur negara seharusnya bertindak netral atau tidak terlibat dalam alokasi nilai. Birokrasi dan aparatur negara harus melaksanakan apa pun keputusan yang diambil oleh proses politik sebagaimana adanya, serta apa pun alasannya tidak boleh mengkritisi dan memberikan interpretasi terhadap keputusan politik.

Tesis pemisahan antara politik dan administrasi itu yang kemudian ditolak oleh para pembaharu ilmu administrasi publik. Mereka sangat prihatin melihat teori dan praktik administrasi publik gagal memberikan kontribusi terhadap upaya memperbaiki keadilan sosial. Keadilan sosial bahkan menjadi sebuah nilai yang semakin menghilang dari praktik penyelenggara pemerintahan.

Ketika para politisi sibuk bermain kekuasaan dan tidak peduli terhadap nasib rakyat, ketika proses kebijakan publik lebih mengabdikan pada kepentingan pemegang kekuasaan, dan ketika proses penganggaran lebih didominasi oleh kepentingan elite politik dan birokrasi (*elite capture*), maka birokrasi publik sebagai salah satu institusi publik gagal memberikan pencerahan dan menunjukkan perannya dalam mendefinisikan *what is good for the people*. Netralitas birokrasi telah menjadikan birokrasi tidak sensitif terhadap berbagai isu sosial, seperti kemiskinan, keterbelakangan, ketertinggalan, diskriminasi, dan keadilan sosial (Dwiyanto, 2011).

Apa yang terjadi dalam sejarah perkembangan ilmu administrasi publik setengah abad yang lalu itu relevan untuk melihat masalah yang terjadi di Indonesia. Pemerintah dan birokrasinya telah gagal menunjukkan keberpihakannya dalam menghadapi berbagai masalah yang menyinggung rasa keadilan sosial warganya. Terdapat sejumlah bukti mengenai itu, salah satunya adalah penguasaan sumber daya alam oleh elite pengusaha dan kekuatan asing yang berkolaborasi dengan penguasa dan aparatur birokrasi. Mereka bukan hanya menguasai sumber daya alam, tetapi juga merusak lingkungan di sejumlah kawasan. Pengundulan hutan dilakukan untuk membangun vila mewah milik pejabat atau pengusaha. Penggalan bahan tambang dilakukan secara liar di kawasan konservasi. Semua itu mengakibatkan terjadinya bencana alam yang membuat masyarakat menderita terutama kelompok marginal. Banjir membuat para petani merugi dan warga miskin yang tinggal dibantaran sungai terancam kehidupannya. Suku terasing terusir dari tempat tinggalnya di kawasan hutan. Tanah longsor telah mengubur kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat yang tinggal di daerah pegunungan. Kantong-kantong kemiskinan semakin merata di daerah yang sebenarnya memiliki kekayaan alam yang melimpah. Semua itu terjadi begitu saja tanpa ada kepedulian dan keberpihakan yang jelas dari pemerintah dan birokrasinya. Tentu hal itu sangat ironis karena Pancasila dan UUD 1945 mengamanatkan terwujudnya keadilan sosial yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia (Dwiyanto, 2011).

Birokrasi publik secara ideologis, konstitusional, dan keilmuan memiliki mandat untuk mewujudkan keadilan sosial. Mandat tersebut bukan hanya untuk para politisi, tetapi juga untuk aparat birokrasi dan warga. Mereka semua harus berkontribusi terhadap setiap upaya perbaikan keadilan sosial. Untuk dapat menjalankan mandat tersebut maka sosok birokrasi yang

dikembangkan di masa mendatang haruslah sosok yang mampu menjadi agen perubahan bagi terwujudnya keadilan sosial. Birokrasi dan aparaturnya harus mampu mendorong perubahan menuju Indonesia yang lebih adil dengan cara mendistribusikan akses terhadap sumber-sumber mobilitas vertikal, seperti pendidikan, kesehatan, dan sumber daya ekonomi kepada kelompok masyarakat yang terpinggirkan. Melihat semakin besarnya ketimpangan dalam penguasaan sumber daya sosial dan ekonomi, yang sebagian besar cenderung dikuasai oleh elite penguasa, pengusaha, bahkan kekuatan asing, maka birokrasi pemerintah di masa mendatang harus memiliki perhatian dan kepedulian terhadap permasalahan tersebut. Birokrasi pemerintah harus berpihak pada kelompok warga yang selama ini cenderung terpinggirkan, seperti penduduk miskin, perempuan, suku terasing, dan kelompok-kelompok marginal lainnya.

Selama ini terjadi justru sebaliknya, birokrasi publik cenderung berpihak pada kelompok kaya, elite politik, dan pejabat birokrasi. Sudah banyak penelitian yang menunjukkan bahwa mereka yang kaya atau dekat dengan elite penguasa cenderung memiliki privileges ketika berhubungan dengan birokrasi publik (Dwiyanto, 2002;2003). Dalam bidang pendidikan akses terhadap pendidikan yang bermutu cenderung dikuasai oleh penduduk kelas menengah ke atas. Semakin tinggi jenjang pendidikan semakin tinggi ketimpangan akses antara penduduk miskin dengan penduduk menengah ke atas. Pelayanan kesehatan yang semakin mahal membuat banyak orang miskin tidak lagi memiliki akses terhadap pelayanan rumah sakit. Sedangkan dalam penyelenggaraan layanan administrasi, warga yang mampu membayar biro jasa (*intermediaries*) akan menikmati pelayanan istimewa (*privileges*), yaitu pelayanan yang bermartabat, cepat, dan berkualitas. Begitu pula yang dekat dengan elite politik dan birokrasi, mereka akan memperoleh pelayanan yang lebih baik dibandingkan mereka yang tidak memiliki akses apa pun terhadap elite politik dan birokrasi. Kecenderungan pemihakan birokrasi dan aparaturnya kepada kepentingan elite penguasa dengan mudah juga dapat dilihat dari terjadinya elite captures dalam praktik penganggaran, yaitu anggaran pemerintah lebih banyak dihabiskan untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan elite politik dan birokrasi dari pada memenuhi kepentingan publik (Dwiyanto,2007).

Keberpihakan birokrasi publik terhadap kepentingan kelompok penduduk miskin, perempuan, difabel, dan kelompok marginal lainnya sangat penting untuk didorong. Nilai, tradisi,

dan praktik yang selama ini kurang berpihak kepada warga miskin dan kelompok marginal lainnya harus digusur dan diganti dengan nilai baru yang mengajarkan pentingnya birokrasi untuk peduli terhadap kebutuhan dari berbagai kelompok margin. Hal ini dapat dilakukan dengan menempatkan kepentingan penduduk miskin, perempuan, dan kelompok rentan lainnya sebagai sentral dari kehidupan birokrasi pemerintah. Artinya, kepentingan berbagai kelompok rentan tersebut harus menjadi pertimbangan utama dalam merancang desain, struktur, dan proses kerja dalam birokrasi pemerintah. Hanya dengan cara yang demikian orientasi dan keberpihakan pada kepentingan berbagai kelompok marginal dapat dikembangkan dalam kehidupan birokrasi publik. Jarak yang semakin lebar di antara berbagai kelompok sosial ekonomi yang ada dalam masyarakat juga dapat dikurangi. Jika nilai-nilai itu dapat diinternalisasikan dalam kehidupan birokrasi maka birokrasi akan memiliki kontribusi terhadap terwujudnya keadilan sosial.

D. Keunggulan Birokrasi

Dwiyanto (2011) mengemukakan bahwa birokrasi masa depan harus memiliki keunggulan dibandingkan institusi sosial dan politik lainnya. Keunggulan ini ditunjukkan oleh sikap, perilaku, dan pelayanan yang diselenggarakannya. Oleh Sedarmayanti (2008) menyebut ada delapan sifat keunggulan yaitu: kepemimpinan, otonomi, pengendalian, keterlibatan, orientasi pasar, kembali ke hal dasar dan tinggal di sana, pembaharuan, dan integritas. Keunggulan penting untuk dimiliki oleh birokrasi dan aparaturnya apabila mereka ingin berperan meningkatkan daya saing bangsa dalam menghadapi pasar global yang semakin terbuka. Berlakunya sistem perdagangan bebas pada tingkat regional mulai 2010 dapat menjadi peluang bagi semua satuan sosial ekonomi apabila birokrasi publik di Indonesia memiliki keunggulan dibandingkan mitranya di negara-negara ASEAN lainnya. Keunggulan itu harus dimiliki terutama dalam mewujudkan pemerintahan yang efisien, efektif, serta mampu memfasilitasi dan memberdayakan satuan sosial ekonomi sehingga menjadi tangguh dan berdaya saing tinggi. Hanya dengan cara itu birokrasi dapat memberikan kontribusi yang positif terhadap upaya peningkatan kesejahteraan bangsa. Namun, apabila gagal memiliki keunggulan itu maka birokrasi publik tidak dapat berperan dalam peningkatan daya saing bangsa, bahkan justru menjadi sumber masalah bagi bangsa ini.

Birokrasi dapat menjadi pusat keunggulan apabila birokrasi mampu memberikan nilai tambah terhadap kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Keberadaan birokrasi publik harus dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Birokrasi publik harus mampu memperbaiki efesiensi, daya saing, serta daya tahan pelaku sosial ekonomi yang ada dalam masyarakat. Untuk itu birokrasi publik harus efisien, efektif, profesional, modern, dan berorientasi pada pelayanan. Dikatakan efisien dan efektif apabila keberadaan birokrasi mampu memberikan pelayanan kepada warganya secara murah, mudah, dan terjangkau sehingga mampu memperbaiki kesejahteraan warganya. Selama ini pelayanan birokrasi pemerintah masih mencirikan kondisi yang sebaliknya, yaitu sulit dijangkau, rumit, dan kompleks, sehingga cenderung menghasilkan biaya pemerintah yang tinggi dan berakibat negatif bagi kesejahteraan masyarakat (Dwiyanto, 2002;2003;&2007). Birokratisasi di Indonesia sekarang ini masih berbanding terbalik dengan tingkat kesejahteraan warganya. Semakin tinggi interaksi warga dengan birokrasinya semakin besar pengorbanan yang dikeluarkan oleh warga. Besarnya pengorbanan yang dikeluarkan oleh warga ketika berhubungan dengan birokrasi sering tidak sebanding dengan manfaat yang di terimanya.

Kondisi itu harus segera dibalik. Keberadaan birokrasi pemerintah harus mampu memberdayakan pelaku sosial ekonomi dan warganya secara keseluruhan. Birokrasi pemerintah harus mampu memberikan nilai tambah ketika mereka berinteraksi dengan warganya. Untuk itu tidak ada pilihan bagi birokrasi publik dan aparatnya kecuali menempatkan efisiensi sebagai salah satu nilai yang penting. Dalam persaingan global dan liberalisasi pasar, efisien birokrasi akan sangat menentukan daya saing dari setiap pelaku sosial ekonomi yang ada dalam wilayah yurisdiksinya (World Bank & IFC, 2009). Kegagalan mewujudkan efisiensi dapat memperlemah daya saing warganya dalam menghadapi persaingan global dan mengancam kelangsungan bangsa.

Untuk itu birokrasi harus mampu menghilangkan sumber-sumber inefisiensi yang selama ini melekat dalam kehidupan birokrasi. Salah satu sumber inefisiensi dalam birokrasi adalah tidak adanya hubungan antara biaya (*costs*) dan pendapatan (*revenue*). Pada mekanisme pasar, semua pelakunya memiliki insentif untuk menekan *costs* karena dengan *costs* yang rendah membuat mereka memiliki *revenues* dan profit yang semakin besar. Karena para pelaku pasar diuntungkan ketika mereka

efisien maka mereka menjadi lebih kreatif dan mampu mewujudkan efisiensi. Hal ini berbeda dari birokrasi. Anggaran (*costs*) birokrasi pemerintah justru sering berhubungan secara positif dengan berbagai macam privileges, seperti kekuasaan, penghasilan, dan pengaruh. Karena itu para aparat birokrasi cenderung lebih mengembangkan sikap dan perilaku untuk memperbesar anggaran karena anggaran yang besar memberikan manfaat bagi dirinya.

Melihat kondisi yang demikian maka sistem anggaran dalam birokrasi harus diubah. Sistem anggaran yang berlaku harus memberikan *incentives for saving* dan *disincentives for spending*. Tradisi menghabiskan anggaran pada akhir tahun harus dihilangkan dan diganti dengan tradisi menabung dan menghemat. Penghargaan perlu diberikan kepada mereka yang mampu dan menghemat anggaran atau menyisakan anggaran tanpa mengurangi kualitas dan kuantitas out-put yang telah ditentukan. Sistem anggaran yang lebih fleksibel dan memungkinkan adanya *carry-over* dari suatu kegiatan perlu dikembangkan agar efisiensi dan efektivitas kegiatan pemerintahan dan pelayanan dapat diwujudkan. Penerapan sistem penganggaran tahunan yang kaku sering menghalangi keberlanjutan dari kegiatan birokrasi dan membuat efektivitas kegiatan terganggu. Sistem penganggaran berbasis kinerja perlu diterapkan secara serius dengan mengalokasikan anggaran untuk satuan birokrasi berdasarkan kinerjanya.

E. Birokrasi Transformatif

Transformasi birokrasi hingga ke akar akarnya sangat mendesak untuk dilakukan mengingat secara diakronis, genetika birokrasi Indonesia merupakan warisan birokrasi otoriter yang harus didekonstruksi ulang karena keberadaanya sudah tidak relevan lagi. Karakteristik birokrasi otoriter tidak lagi dapat dipertahankan di era demokrasi saat ini karena cenderung memposisikan birokrasi sebagai abdi negara bukan abdi masyarakat. Konsekuensi dari pemahaman birokrasi sebagai abdi negara adalah terbentuknya birokrasi tanpa empati dan tidak bersifat melayani. Hal ini tentu saja bertentangan dengan hakekat birokrasi sebagai ujung tombak pelayanan publik. Apabila ditempatkan dalam kerangka Revolusi Mental maka arti Kebangkitan Nasional bagi aparat birokrasi adalah melakukan transformasi mindset secara mendasar dari tradisi mengatur dan memerintah menjadi kebiasaan melayani publik dengan sepenuh hati dan empati tinggi.

Lebih jauh, pertanyaan tentang peran birokrasi pemerintah di masa mendatang sangat penting dalam merumuskan visi reformasi birokrasi pemerintah selama ini adalah kecenderungan birokrasi menempatkan dirinya lebih sebagai agen kekuasaan daripada sebagai agen pelayanan. Peran seperti itu terlihat dari struktur birokrasi yang sangat hierarkis dan proses kerja yang sangat berorientasi pada kontrol. Kedua hal itu ditambah dengan kepatuhan yang berlebihan pada prosedur telah mendorong birokrasi publik berkembang lebih sebagai agen kekuasaan daripada sebagai agen pelayanan. Pada masa rezim otoritarian orde baru, sosok birokrasi pemerintah yang seperti itu mencapai puncaknya seiring dengan semakin kuatnya lembaga eksekutif mendominasi arena politik. Sistem pemerintahannya yang sangat sentralistis memberikan peluang bagi pemerintah pusat menggunakan birokrasi untuk mempertahankan kekuasaannya. Birokrasi pemerintah menjadi agen yang efektif untuk memobilisasi dukungan politik dan ekonomi bagi kelangsungan orde baru (Imawan, 1997; Masoed, 1994; Dwiyanto, 2002). Lebih dari 30 tahun birokrasi pemerintah mengalami internalisasi praktik dan tradisi sebagai agen kekuasaan. Mendorong perubahan sosok birokrasi sebagai agen kekuasaan menjadi agen pelayanan tentu bukan hal yang mudah. Apalagi mengharapkan birokrasi berperan bukan hanya melayani warga. Tetapi juga memberdayakannya. Harapan itu menuntut perubahan banyak hal, termasuk perubahan mindset dari *ruling* ke *empowering*. Selama ini sosok yang mengemuka dari birokrasi pemerintah cenderung mengarah pada *ruling*, *controlling* dan *regulating*. Perilaku, tradisi, dan nilai-nilai sebagaimana tercermin dalam budaya yang berkembang dalam birokrasi pemerintah selama ini masih menggambarkan sosoknya sebagai penguasa, pengatur, dan pengendali (Dwiyanto, 2002). Sosok birokrasi sebagai pengembang, penolong, dan pemberdayaan kurang berkembang dalam kehidupan birokrasi publik. Akibatnya, budaya yang berkembang dalam birokrasi adalah budaya memerintah, bukan budaya menolong, membantu, dan memberdayakan.

Untuk mengubah mindest maka rekayasa budaya harus dilakukan (Osborne & Plastrik, 1997). Budaya baru perlu diciptakan untuk menggusur tradisi, nilai dan praktik lama yang selama ini membuat birokrasi gagal menjalankan peran *empowering*-nya. Sikap dan perilaku baru yang mengekspresikan perilaku suka membantu (*helpful*), peduli, dan *caring* (peduli) perlu dibiasakan dalam birokrasi pemerintah. Sikap dan perilaku seperti itu perlu dilembagakan dan menjadi bagian dari *code of*

conducts birokrasi publik. Selain memasukkannya dalam *code of conducts*, pemerintah perlu menciptakan simbol-simbol baru yang relevan dengan perilaku dan tradisi baru yang akan dikembangkan. Bahasa, simbol, dan citra dari sosok aparat birokrasi yang selama ini ditanamkan melalui sistem dan kurikulum pendidikan aparat birokrasi perlu diubah. Simbol dan bahasa yang mencitrakan sosok yang gagah, tegas, berwibawa sebagaimana layaknya penguasa harus diubah menjadi sosok yang peduli, suka menolong, cekatan, dan bersahabat. Alasan lain tentang perlunya transformasi birokrasi adalah bahwa paradigma pelayanan publik telah bergeser dari model administrasi publik tradisional (*old public administration*) ke model manajemen publik yang baru (*new public management*) dan konsep terakhir telah menuju model pelayanan publik baru (*new public service*). Konsep-konsep tersebut dapat dibandingkan sebagaimana tampak pada Tabel 1.

Tabel 1
Perbandingan Paradigma Birokrasi Publik

Public Service	OPA <i>Old Public Administration</i>	NPM <i>New Public Management</i>	<i>Entrepreneur Government</i>	NPS <i>New Public Services</i>
Tujuan	Efisiensi dan Professional	Pelayanan Prima	Pelayanan dan Pemberdayaan	Kualitas Pelayanan
Insentif	Fungsional Struktural	Sistem Konsekuen	Sistem Konsekuen	Fungsional Struktural Swasta
Pertanggung jawaban	Pada klien dan Konstituen Secara hirarkhis	Pada Konsumen atau Pasar	Pada <i>customer</i> Atau pasar	Pada warga Negara (<i>citizens</i>)
Kekuasaan	Pada <i>top management</i>	Pada pekerjaan dan pengguna jasa	Pada pekerja dan pengguna jasa	Pada warga Negara
Budaya	Arogan Penekanan pada Ketaatan menjalankan aturan dan efisiensi	Menyentuh hati <i>winning minds</i> Penekanan pada perombakan visi dan misi	Menyentuh hati <i>winning minds</i>	Ramah, inovatif Penekanan pada perombakan kultur pelayanan
Peran pemerintah	Rowing	Steering	Steering	Serving
Konsep kepentingan publik	Tercermin pada UU yang secara politis sudah dirancang pemerintah	Merupakan agregat kepentingan individual	Merupakan agregat kepentingan individual	Merupakan hasil dialog mengenai nilai

Sumber : Adopsi pemikiran Osborne, Ferlie dan Denhard dalam Yuyun, dkk., 2006

Model *new public service* merupakan pelayanan publik yang mengarahkan teori demokrasi yang memfokuskan pada egaliter dan persamaan hak suatu warga negara. Tujuannya adalah lebih fokus kepada kualitas pelayanan. Selain itu, ahli lain mengemukakan bahwa bentuk organisasi yang dapat menyelenggarakan pelayanan lebih baik adalah organisasi horizontal (*the horizontal organization*). Organisasi horizontal memiliki berbagai aspek penting yaitu: (a) memberdayakan para pegawai dengan memberi mereka alat-alat, keahlian, motivasi dan wewenang untuk membuat keputusan yang penting bagi kinerja tim, (b) menggunakan teknologi informasi untuk membantu mereka mencapai target kinerja dan menyampaikan hasil proposisi nilai bagi pelanggan, (c) menitikberatkan kompetensi ganda dan melatih para pegawai untuk menangani urusan dan kerja secara produktif dalam area lintas fungsi dalam organisasi yang baru, (d) mendorong keterampilan ganda, kemampuan untuk berpikir secara kreatif dan menanggapi secara fleksibel tantangan-tantangan yang muncul dalam pekerjaan yang dihadapi tim, (e) mendesain ulang departemen-departemen atau area-area fungsional untuk bekerja sebagai mitra dalam kinerja proses dengan kinerja proses inti, (f) mengukur tujuan kinerja akhir proses (yang ditentukan oleh prosisi nilai), kepuasan konsumen, kepuasan pegawai dan kontribusi keuangan, dan (g) membangun budaya keterbukaan, kerja sama, kolaborasi sebagai budaya organisasi, sebuah budaya yang memfokuskan peningkatan kinerja berkelanjutan dan menghargai pemberdayaan pegawai, tanggung jawab dan kesejahteraan (Okerson, 2007).

Dengan mengubah budaya birokrasi maka orientasi pelayanan dapat dikembangkan secara mudah (Osborne & Gaebler, 1992; Osborne & Plastrik, 1997). Budaya melayani dengan mudah akan berkembang dalam birokrasi publik. Cara pandang birokrasi terhadap warganya juga niscaya berbeda. Mereka tidak lagi melihat dan menempatkan warganya sebagai klien, melainkan sebagai warga yang berdaulat (Wray, *et al*: 2000). Sebagai pelayan warga, birokrasi harus memenuhi kehendak dan keinginan warganya. Namun, pada saat yang sama aparat birokrasi juga berperan sebagai pemberdaya serta peduli terhadap persoalan dan kebutuhan warga. Birokrasi dan aparturnya harus dapat berperan sebagai pemberdaya serta peduli terhadap persoalan dan kebutuhan warga. Birokrasi dan aparturnya harus dapat berperan sebagai pemberdaya dan penolong bagi warga yang tertindas dan terpinggirkan. Dengan begitu aparat birokrasi pemerintah dapat membedakan pelayanan

yang diselenggarakannya dengan pelayanan yang diberikan sektor swasta. Penyelenggara layanan swasta cenderung menempatkan pengguna layanannya sebagai warga yang bukan hanya perlu dilayani tetapi juga diperhatikan kebutuhan dan keterbatasannya serta diberdayakan potensinya (Wray, *et al*: 2000; Denhard & Denhardt, 2003). Dengan orientasi pelayanan yang demikian akan membuat aparat birokrasi mampu menjalani hubungan emosional dengan warganya. Hubungan antara aparat birokrasi dengan warganya tidak bersifat transaksional sebagaimana yang terjadi dalam pasar, melainkan lebih bersifat transformatif (Wray, 2000).

Dengan mengembangkan pola hubungan yang transformatik maka kualitas interaksi antara aparat birokrasi dan warganya akan jauh lebih baik dibandingkan hubungan yang terjadi antara para penyelenggara layanan swasta dan pelanggannya. Aparat birokrasi akan memperoleh penghormatan dan penghargaan dari warga karena dinilai lebih peduli terhadap kebutuhan dan masalah yang dihadapi warga. Hubungan antara aparat birokrasi dan warganya lebih dari sekedar hubungan antara penyelenggara dan pengguna layanan. Hubungan di antara mereka bukan hanya bersifat transaktif ekonomi, tetapi juga bersifat sosial dan kejiwaan. Kemampuan aparat birokrasi mengembangkan hubungan sosial dan emosional dengan warganya akan membuat birokrasi mampu membangun kembali citranya yang selama ini terpuruk dan memulihkan kepercayaan publik (*public trust*).

Kepercayaan publik, sangat ditentukan oleh penilaian warga dan pemangku kepentingan terhadap sikap dan perilaku aparat dan pejabat birokrasi ketika berinteraksi satu dengan lainnya. Pengetahuan kongnitif warga dan pemangku kepentingan tentang aparat dan pejabat birokrasi, hubungan kejiwaan dan sosial yang dimilikinya, dan penilaian tentang kompetensinya dalam menyelenggarakan pelayanan publik dan kegiatan pemerintahan akan sangat menentukan tinggi rendahnya kepercayaan publik kepada birokrasi publik dan para pejabatnya. Aparat dan pejabat publik yang mampu menjalin hubungan yang bersifat transformatif dengan warga dan pemangku kepentingannya tentu akan dapat membentuk pengetahuan kongnitif warga yang positif, membangun hubungan emosional yang kuat dengan mereka, dan menunjukkan kepada warga tentang kompetensinya dalam merespon kepentingan dan kebutuhan warganya. Dalam kondisi seperti itu, birokrasi dan

aparatnya akan dengan sendirinya menikmati kepercayaan publik (Dwiyanto, 2011).

F. Birokrasi Profesional

Pemerintah Negara dalam mewujudkan *good governance*, maka dibutuhkan sebuah *recovery* atau perbaikan yang menyeluruh dari semua lini. Oleh karena itu, dibutuhkan sebuah reformasi birokrasi nasional yang bersinergi antara satu sama lain sebagaimana yang diungkapkan oleh para ahli yang mesyarakatkan setiap elemen yang saling terkait harus terlibat dalam proses penataan pemerintahan yang sesuai dengan tujuan yang telah digariskan atau yang ingin dicapai. Selain itu, dibutuhkan pula sumber daya manusia aparatur yang memadai. Hal ini disebabkan karena, sumber daya manusia aparatur yang memadai adalah penentu sukses tidaknya sebuah tujuan yang ingin dicapai. Dengan tercapainya, hal tersebut maka citra pelayanan publik akan terbangun dan mampu menjadi pemersatu bangsa.

Sosok lain yang perlu dikembangkan pada birokrasi masa depan menurut Dwiyanto (2011) adalah profesionalismenya yang tinggi. Birokrasi masa depan harus memiliki karakter profesional. Profesionalisme bukan hanya peningkatan kompetensi birokrasi. Akan tetapi dibutuhkan sumber daya yang mampu menghadapi tantangan politik. Politik yang terjadi di Indonesia telah mampu mewarnai birokrasi pemerintahan. Seperti halnya dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung oleh rakyat telah menciptakan lingkungan politik yang berbeda pada birokrasi publik.

Pihak yang ingin memenangkan pilkada, terutama pihak *incumbent*, melihat birokrasi pemerintah sebagai sumber daya yang penting sekaligus mesin politik yang efektif. Akibatnya, tekanan untuk melibatkan birokrasi dan aparturnya dalam kegiatan kampanye dan politik praktis menjadi semakin besar. Di sisi lain, aparat birokrasi justru melihat upaya pemanfaatan birokrasi itu sebagai peluang untuk membangun hubungan dengan para politisi itu sebagai peluang untuk membangun hubungan dengan para politisi dan membuka akses untuk mendapatkan jabatan dalam birokrasi. Akibatnya, transaksi politik antara para politisi dan pejabat karier sulit dihindari dan dapat merusak kredibilitas birokrasi pemerintah. Pengembangan profesional dapat menjadi benteng yang tangguh bagi birokrasi terhadap upaya yang ingin menjadikannya sebagai arena transaksi politik antara politisi dan aparatur birokrasi. Profesionalisme dapat

menjadi salah satu kriteria dan sumber nilai yang penting bagi aparatur dalam menghadapi tekanan dan kepentingan yang ingin menjadikan birokrasi pemerintah sebagai sebuah nilai juga dapat berorientasi sempit. Profesionalisme sebagai sebuah nilai juga dapat menjadi sumber inspirasi bagi aparatur birokrasi untuk selalu menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan lainnya.

Untuk mengembangkan profesionalisme maka beberapa hal perlu dilakukan. Pertama, profesionalisme membutuhkan aparat birokrasi yang memiliki tingkat pendidikan yang tinggi dan pengetahuan yang luas. Birokrasi pemerintah harus berani menetapkan standar minimum pendidikan aparturnya. Aparatur birokrasi publik di masa depan setidaknya harus menamatkan program diploma, atau bahkan sarjana. Mereka harus memiliki akses terhadap perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Konsekuensinya adalah peran aparatur yang bersifat *clerical* atau teknis administratif seperti surat menyurat, yang memerlukan jenjang pendidikan sekolah menengah ke bawah, tidak perlu dipertahankan lagi. Pemerintah harus melakukan investasi SDM sehingga aparatur birokrasi dapat memiliki kualifikasi pendidikan minimal yang diperlukan untuk menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi publik. Kedua, membangun aparatur yang profesional memerlukan pelembagaan nilai, sikap, dan perilaku yang diturunkan dari kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta didorong oleh keinginan untuk mewujudkan kehidupan manusia yang lebih baik dan bermartabat. Aparatur birokrasi yang profesional harus berani meninggalkan cara kerja yang tradisional dan rutin, serta selalu berusaha menciptakan kebaruan dalam cara mereka menyelenggarakan kegiatan pemerintah dan pelayanan publik. Mereka harus selalu berusaha memperbarui cara kerjanya untuk dapat menyelenggarakan pelayanan publik yang berkualitas.

Ketiga, untuk mempercepat pengembangan profesionalisme dalam birokrasi, pemerintah juga perlu mendorong dan memfasilitasi pengembangan administrator publik sebagai sebuah profesi yang berdiri sendiri, sebagaimana profesi lainnya seperti dokter, guru, wartawan, pengacara, dan sebagainya. Selama ini administrator publik belum menjadi sebuah profesi yang diakui oleh publik. Pekerjaan seorang administrator selama ini masih dianggap sebagai jenis pekerjaan yang generik dan tidak menuntut kompetensi yang spesifik sehingga dianggap tidak dapat dikembangkan sebagai sebuah profesi yang berdiri sendiri. Asumsi seperti itu tentu tidak dapat

dan berimplikasi negatif terhadap upaya pengembangan administrator sebagai sebuah profesi yang berdiri sendiri.

Apabila administrator publik dapat dijadikan sebagai sebuah profesi, keberadaannya tentu akan dapat mempercepat peningkatan profesionalisme dalam birokrasi publik. Sebagai sebuah profesi, administrator publik memerlukan organisasi profesi yang misi utamanya adalah menyantuni pengembangan profesi. Keberadaan organisasi profesi dapat mempercepat peningkatan kompetensi administrator publik dan mendorong mereka untuk selalu meningkatkan keahliannya. Organisasi profesi juga mendorong perkembangan etika profesi yang sangat diperlukan sebagai *guidance* bagi administrator publik dalam menyelesaikan berbagai permasalahan publik yang dihadapinya. Etika profesi ini dapat menjadi bagian dari *code conduct* aparatur birokrasi publik.

Keempat, profesionalitas aparatur birokrasi berkembang dengan melakukan inovasi melalui kebijakan diskresi yang tepat. Kecenderungan birokrasi pemerintah sekarang ini bersifat *rule driven* perlu diperbaiki agar aparatur birokrasi memiliki kapasitas untuk merespon dinamika yang terjadi dalam lingkungannya secara kreatif dan respons. Untuk itu, perlu ada pengaturan mengenai penggunaan diskresi oleh aparatur birokrasi untuk kepentingan publik secara akuntabel. Pengaturan ini perlu menjaga keseimbangan antara hak untuk mengambil diskresi dan pertanggungjawabannya, termasuk dampaknya bagi masyarakat luas (Dwiyanto, 2011).

G. Birokrasi yang Amanah

Pelayanan publik membutuhkan sosok birokrasi yang mampu membangun citra positif masyarakatnya. Oleh karena itu, pejabat birokrasi seyogyanya mampu dipercaya oleh masyarakat dalam mengembangkan amanah terhadap kewenangan yang diberikan. Oleh karena itu, sosok birokrasi mampu menyelenggarakan pemerintahan dengan menerapkan beberapa prinsip seperti: transparansi, akuntabilitas, keterbukaan, efektivitas dan efisiensi, serta partisipasi.

Akan tetapi, para birokrasi cenderung untuk tidak mengembang amanah yang telah diberikan kepada mereka. Akibatnya, banyaknya penyalahgunaan wewenang, korupsi dan kasus lainnya. Menurut Dwiyanto (2011), salah satu masalah yang dihadapi dalam memperbaiki kinerja birokrasi pemerintah sekarang ini adalah kecenderungan birokrasi pemerintah yang tumbuh menjadi pasar korupsi yang utama. Birokrasi publik di Indonesia sering menjadi arena pertemuan antara pemburu rente

dan mereka yang membutuhkan *privileges*. Sebagian besar kasus korupsi yang terjadi di Indonesia selalu melibatkan birokrasi pemerintah atau setidaknya aktor-aktor di dalamnya. Intinya, birokrasi pemerintah cenderung menjadi arena yang mempertemukan para pemburu rente dengan pihak yang karena berbagai alasan tidak sanggup mengikuti prosedur yang wajar dalam pelayanan publik. Kondisi seperti ini harus segera diakhiri. Jika Indonesia gagal menghapus pasar korupsi itu, tujuan para pendiri bangsa untuk menjadi birokrasi sebagai agen pelayanan sekaligus pembaharu tidak akan terwujud (Dwiyanto, 2011).

Menjadi interaksi sebagai salah satu nilai penting dalam pengembangan birokrasi pemerintah sangat relevan dengan situasi yang dihadapi oleh Indonesia sekarang dan di masa mendatang. Tantangan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam mewujudkan *democratic governance* adalah masih tingginya angka korupsi di Indonesia. Upaya pengendalian perilaku korupsi yang masih buruk menunjukkan upaya pengendalian perilaku korupsi di Indonesia belum sepenuhnya berhasil. Hasil survey yang dilakukan di beberapa daerah masih menilai birokrasi pemerintah cenderung korup ketika peluang untuk itu tersedia. Yang lebih memprihatinkan, yaitu salah satu temuan *governance assessment survey* 2006 yang menunjukkan tingginya angka toleransi terhadap perilaku korupsi dalam birokrasi (Dwiyanto, 2007).

Situasi ini menunjukkan pengendalian korupsi dalam birokrasi bukan tindakan yang mudah karena pihak yang sebenarnya menjadi korban dari perilaku korupsi cenderung rela membayar. Bahkan, sebagian besar dari mereka merasa lega setelah membayar pungutan liar (pungli) karena dengan begitu mereka akan memperoleh kepastian dan kualitas pelayanan yang lebih baik. Temuan ini juga menunjukkan bahwa pemberantasan korupsi dalam birokrasi membutuhkan tindakan yang dapat menyentuh semua sumber korupsi, baik di dalam ataupun di luar birokrasi. Menjadikan pengendalian korupsi sebagai bagian dari agenda reformasi birokrasi adalah sangat strategi karena sejumlah alasan. Pertama, perilaku korupsi mencirikan bangsa yang memiliki peradaban yang rendah dan primitif karena bukan hanya bertentangan dengan nilai-nilai moral dan etika, tetapi juga bertentangan dengan nilai-nilai peradaban dunia modern yang universal. Kedua, perilaku korupsi selalu menciptakan ketidakadilan sosial. Korupsi membuat mereka yang memiliki kekuasaan memperoleh keuntungan dari penderitaan orang lain. Karena itu, tidak mengherankan apabila korupsi selalu menjadi

sumber ketimpangan sosial. Ketiga, korupsi menyebabkan tingginya biaya pemerintah dan menjadikan satuan sosial ekonomi kehilangan daya saing. Negara yang memiliki birokrasi yang korup akan kehilangan daya saingnya dan cenderung mengalami kebangkrutan ekonomi dan sosial.

Untuk dapat mengendalikan perilaku korupsi dalam birokrasi maka aparatur birokrasi harus memiliki integritas yang tinggi. Aparatur birokrasi dinilai memiliki integritas yang tinggi ketika mereka dapat menjalankan amanah yang diberikan oleh Negara berupa kekuasaan, kewenangan, dan sumber daya secara jujur, terbuka dan akuntabel untuk kepentingan publik. Aparatur birokrasi yang memiliki integritas selalu menjunjung nilai-nilai keadilan, kebenaran dan kemanusiaan dalam menjalankan perannya sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Bukan sebaliknya, yang hanya menjadi sarang korupsi, kolusi, dan nepotisme.

H. Memiliki Visi Kebaruan

Winarno (2007), menjelaskan bahwa faktor utama yang membuat kegagalan untuk mencapai kemandirian ekonomi adalah daya saing yang rendah. Adapun data yang menunjukkan bahwa di Indonesia memiliki daya saing rendah. Akibatnya inovasi yang dilakukan masih tergolong rendah. sebagaimana daya saing di Asean pada bulan februari 2017 daya saing Indonesia hanya mencapai (4,52) yang menduduki peringkat ke 6. Daya saing ini masih rendah apabila kita bandingkan dengan negara tetangga seperti: Malaysia, Singapura, Thailand, Brunei Darussalam.

Visi kebaruan ini penting untuk dijadikan sebagai salah satu karakteristik birokrasi Indonesia mengingat salah satu penyebab keterpurukan birokrasi di Indonesia selama ini adalah kegagalannya untuk melakukan pembaruan terhadap dirinya dalam merespon dinamika sosial, ekonomi, dan politik yang sangat tinggi. Kecenderungan birokrasi pemerintah untuk memberhalakan prosedur dan petunjuk pelaksanaan sering kali menjerumuskan birokrasi kedalam lembah kejumudan. Ketika birokrasi birokrasi publik dihadapkan pada lingkungan yang sangat dinamis dan berubah dengan sangat cepat, aparatur birokrasi sering kali tidak berani berinisiatif melakukan diskresi untuk membantu warganya (Dwiyanto, 2002). Akibatnya, keluhan dan kritik terhadap birokrasi sering kali tidak terhindarkan karena warganya sebenarnya berharap aparat birokrasi lebih menggunakan akal sehat dan hati nuraninya dalam membantu warga. Dengan memasukkan kebaruan sebagai bagian dari

kehidupan birokrasi masa depan maka aparatur birokrasi diharapkan nantinya lebih berani mengambil diskresi dalam merespons permasalahan publik. Apa lagi jika upaya mengembangkan administrator publik sebagai sebuah profesi dapat dilakukan, administrator publik akan memiliki otonomi dalam pengambilan keputusan, walaupun penggunaan otonominya tentu akan dibatasi oleh peraturan perundangan yang berlaku. Aparat birokrasi pemegang profesi administrator publik akan menjadi semakin terlatih dalam menggunakan diskresi. Dengan kemampuan profesionalisnya mereka akan dapat mengurangi kejumudan yang selama ini mengakar dalam kehidupan birokrasi publik di Indonesia.

Adanya visi kebaruan menurut Dwiyanto (2011) akan mendorong birokrasi untuk menciptakan ruang yang memadai bagi aparatnya untuk mengembangkan kreativitasnya dan inovasi. Selama ini tradisi untuk mengembangkan kreativitas dalam penyelenggaraan layanan publik tidak berkembang dalam birokrasi karena ruang untuk mengembangkan kreativitas tidak tersedia secara memadai. Sebaliknya, aparat birokrasi sering mendapatkan disinsentive dan penalties ketika mereka melakukan sesuatu yang berbeda dari peraturan dan petunjuk pelaksanaan. Auditor dan pengawas sering kali menyederhanakan penilainnya dengan menganggap semua tindakan administrator yang tidak sesuai dengan peraturan sebagai bentuk penyimpangan, meskipun peraturannya yang berlaku tidak lagi relevan dan tindakan administrator sepenuhnya didasarkan atas pertimbangan kepentingan publik.

Lebih jauh, Dwiyanto (2011) mengelaborasi bahwa dengan adanya visi kebaruan ini diharapkan dapat menciptakan tekanan terhadap aparat birokrasi untuk mengubah orientasinya yang *rule driven*. Visi kebaruan diharapkan dapat mendorong mereka untuk mengembangkan pola pikir baru dalam menyikapi berbagai masalah dalam birokrasi dan lingkungannya. Berbagai kendala yang menghalangi kreativitas dan inovasi baik yang melekat dalam struktur, prosedur, dan budaya birokrasi secara berangsur-angsur akan dapat digusur dan diganti dengan struktur yang lebih adaptif, prosedur yang tidak membunuh akal sehat dan hati nurani, budaya kreatif yang tinggi. Struktur birokrasi yang hierarkis dan mengkonsentrasikan kekuasaan pada pimpinan puncak sering kali menjadi penyebab terbatasnya ruang untuk mengembangkan kreativitas dan inovasi (Dwiyanto, 2002). Struktur yang seperti itu membuat pemanfaatan potensi aparatur cenderung tidak optimal dan inisiatif dari bawah untuk merespons

dinamika yang terjadi di dalam maupun di luar birokrasi sulit berkembang. Adanya orientasi semakin tidak berani mengambil diskresi (Dwiyanto, 2002). Aparat birokrasi cenderung melaksanakan prosedur dan peraturan sebagaimana adanya tanpa melihat relevansi peraturan atau prosedur itu dengan konteks persoalan yang terjadi dalam lingkungannya serta manfaat dan kerugian dari kepatuhan terhadap peraturan itu bagi kepentingan publik. Kepatuhan secara mata kuda dari aparat birokrasi dan aparatnya gagal memilih dan melaksanakan *what is the best for the people*.

Lebih jauh, menurut Dwiyanto (2011) yang lebih membahayakan dari tidak adanya visi kebaruan adalah hilangnya budaya kreatif dalam kehidupan aparatur birokrasi. Aparat birokrasi cenderung bersikap dan berperilaku seperti robot, menunggu perintah, berkegiatan rutin, dan menjadikan prosedur sebagai berhala yang harus disembah dan tidak boleh dikritisi ataupun disesuaikan dengan dinamika lingkungan dalam penerapannya. Aparat birokrasi publik kehilangan privileges untuk mengasah akal sehat dan hati nuraninya dalam merespons masalah yang dihadapinya. Karena masalah yang dihadapi semakin banyak kompleks, sementara kapasitas birokrasi dan lembaga penyelenggara kekuasaan negara lainnya dalam memproduksi regulasi terbatas maka jarak antara masalah publik dengan kapasitas birokrasi menjadi semakin lebar. Hal itu melahirkan akumulasi kekecewaan publik terhadap birokrasi pemerintah. Situasi seperti ini mengakibatkan krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik semakin meningkat.

Aspek lain yang perlu diperhatikan dalam visi kebaruan adalah modernitas. Birokrasi publik masa depan harus mencirikan modernitas yang tinggi. Salah satu karakteristik dari modernitas adalah majunya pengembangan dan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam proses kerja birokrasi. Tingginya kandungan TIK dalam proses kerja birokrasi publik sebenarnya adalah sebuah keniscayaan apabila birokrasi publik ingin menjadikan dirinya sebagai *enabling factor* dalam kehidupan *social* ekonomi warganya. Pesatnya kemajuan TIK dalam dekade terakhir ini telah membuat akses warga dan satuan sosial ekonomi terhadap TIK meningkat dan tuntutan untuk mengadopsi TIK dalam proses kerja menjadi tidak terhindarkan. Jika tidak demikian kapasitas birokrasi publik untuk mendukung peningkatan kapasitas dan daya saing nasional dalam berkompetisi di pasar global menjadi sangat tidak memadai.

Sayangnya, pengembangan TIK dalam birokrasi publik sampai sejauh ini masih sangat rendah, bahkan cenderung tertinggal dibandingkan perkembangan pemanfaatan TIK di kalangan masyarakat bisnis maupun masyarakat sipil. Kesenjangan itu menyebabkan upaya peningkatan daya saing bangsa menjadi efektif. Rendahnya pemanfaatan TIK dalam birokrasi publik dapat melemahkan kapasitas bangsa untuk bersaing dalam pasar global yang sudah sangat ketat. Rendahnya pengembangan TIK dalam birokrasi juga menjadi kendala bagi pemerintah dalam memperbaiki transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan kegiatan pemerintah dan pelayanan publik (Dwiyanto, 2011).

Birokrasi publik masa depan harus memiliki predisposisi yang positif terhadap *democratic governance*. Birokrasi dan aparturnya harus mampu berperan aktif mewujudkan nilai-nilai *democratic governance* seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas pada publik. Karakteristik birokrasi publik yang cenderung mendominasi proses pembuatan kebijakan dan menghalangi keterlibatan publik dalam proses itu harus dihilangkan. Birokrasi publik harus lebih terbuka dan secara aktif melibatkan warganya dalam kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik. Pelayanan publik bukan lagi domain pemerintah semata-mata, tetapi adalah urusan semua warga dan pemangku kepentingan. Spesifikasi pelayanan untuk memenuhi kebutuhan warga bukan lagi monopoli birokrasi, melainkan harus menjadi arena yang terbuka di mana semua pemangku kepentingan dan warga pengguna dapat berpartisipasi dalam penyelenggaraannya, termasuk berperan dalam pengambilan keputusan.

Kegiatan pemerintah dan pelayanan publik dengan demikian harus transparan dan akuntabel. Pemerintah dan birokrasinya harus menyadari bahwa warganya memiliki hak untuk mengetahui apa yang akan dilakukan oleh pemerintah dan birokrasinya dalam menjawab kebutuhannya. Sebagai pembayar pajak, mereka juga perlu mengetahui bagaimana uang dari pajak tersebut digunakan. Seberapa banyak dana pajak yang digunakan untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan seberapa banyak yang digunakan untuk membiayai birokrasinya harus dapat diketahui dengan mudah oleh warga. Dengan membuka akses warga untuk mengetahui praktik alokasi anggaran maka warga akan dapat menilai apakah pemerintah dan birokrasinya memihak dan bertanggung jawab pada publik atau lebih melayani kekuasaan. Birokrasi pemerintah akan memiliki legitimasi yang

tinggi di mata warga ketika warga mengetahui birokrasi telah bekerja keras memenuhi kebutuhan warga. Transparansi dan akuntabilitas menjadi sebuah keniscayaan apabila birokrasi ingin berkontribusi dalam mewujudkan *democratic governance*.

Untuk dapat menjadikan dirinya sebagai faktor positif bagi terwujudnya *democratic governance* maka struktur birokrasi yang selama ini masih sangat weberian harus ditinjau kembali. Struktur birokrasi yang sangat hierarkis, tertutup, dan rigid tentu tidak bersahabat dan kondusif bagi berkembangnya birokrasi yang partisipatif dan transparan. Untuk itu struktur birokrasi perlu dikembangkan menjadi lebih flat, lentur, dan memberikan ruang diskresi bagi aparaturnya sehingga membuat interaksi antara birokrasi dengan warganya menjadi lebih intensif dan terbuka. Struktur birokrasi harus memungkinkan bagi warga untuk dapat berhubungan dengan birokrasi secara mudah, murah, dan sederhana. Reformasi birokrasi harus mampu mengubah struktur birokrasi menjadi terbuka dan memungkinkan bagi warga dan pemangku kepentingan untuk terlibat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah dan pelayanan publik. Secara ringkas birokrasi Indonesia di masa depan perlu memiliki karakteristik sebagai berikut : birokrasi publik yang peduli, professional, berintegritas tinggi, mampu menyelenggarakan pelayanan yang unggul, berperan sebagai agen pembaharu, dan berkontribusi dalam mewujudkan *democratic governance*. Visi birokrasi tersebut akan melahirkan sosok aparat birokrasi yang sangat berbeda dari yang sekarang, yang telah terbukti gagal menjadi sumber inspirasi bagi reformasi birokrasi di Indonesia. Untuk mewujudkan visi reformasi birokrasi tersebut tentu banyak perubahan yang harus dilakukan. Mengingat kompleksnya masalah yang dihadapi birokrasi publik di Indonesia sekarang ini maka perubahan yang diperlukan untuk mewujudkan visi reformasi tersebut harus menyeluruh dan menyentuh semua dimensi permasalahan yang menjadikan birokrasi gagal menjalankan fungsi pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Visi birokrasi menggambarkan sosok birokrasi masa depan, yaitu memiliki kompetensi yang tinggi, mencintai pekerjaannya sebagai sebuah profesi, dan peduli terhadap kepentingan public. Aparatur birokrasi harus selalu berusaha meningkatkan kompetensinya agar dapat merespons dengan baik berbagai masalah bangsa. Aparat birokrasi harus menguasai ilmu dan teknologi bukan hanya untuk pengembangan profesi, tetapi yang lebih penting adalah untuk meningkatkan produktivitas bangsa dalam menghadapi kompetisi global. Sebagai seorang

profesional, aparatur birokrasi harus selalu menempatkan kepentingan publik di atas kepentingan pribadi, keluarga, kelompok, dan birokrasinya. Untuk itu, aparatur birokrasi tidak boleh berpihak dan terlibat dalam kepentingan politik praktis (partai politik), melainkan harus berpihak pada kepentingan politik bangsa. Aparatur birokrasi masa depan harus memiliki integritas tinggi. Artinya, aparatur harus memiliki nilai-nilai moral yang tinggi, amanah, menjauhkan diri dari konflik kepentingan, dan mampu mewujudkan satunya kata dengan perbuatan. Nilai-nilai moral yang universal bersumber dari ilmu pengetahuan, agama, akhlak, dan budi pekerti yang luhur. Etika profesi harus menjadi pegangan bagi aparatur birokrasi dalam menjalankan perannya. Nilai-nilai tersebut harus dilembagakan dalam kehidupan sehari-hari baik sebagai pribadi maupun sebagai pemegang profesi aparatur Negara. Selain itu, dibutuhkan sebuah aturan yang mampu tersistematis sehingga reformasi birokrasi berjalan dengan baik.

Tidak adanya peraturan perundangan yang mampu memayungi reformasi birokrasi menjadi salah satu penghambat dari berbagai upaya reformasi birokrasi yang selama ini dilakukan oleh pemerintah. Tidak adanya UU yang mampu memberikan visi yang jelas tentang pengembangan birokrasi publik di masa mendatang membuat banyak lembaga pemerintah mencari cara sendiri untuk mereformasi birokrasinya masing-masing. Berbagai kementerian dan lembaga nonkementerian sering memproduksi peraturan perundangan yang tidak konsisten dan bahkan saling bertentangan. Undang-undang, peraturan pemerintahan, dan peraturan menteri yang terkait dengan pembenahan birokrasi pemerintah sering tidak konsisten karena pembuatannya didorong oleh perspektif sektoral yang sempit. Inkonsisten dan ketidakharmonisan dapat dengan mudah dijumpai dalam UU Nomor 43 tahun 2000, UU Nomor 24 tahun 2004. Sejumlah kementerian, kementerian PAN, kemendagri, kemenkeu, dan badan perencanaan pembangunan nasional (Bappenas) sering memproduksi regulasi yang tidak konsisten dan koheren antara satu dan lainnya. Inkonsistensi peraturan perundangan ini bukan hanya membingungkan tetapi juga sering menghasilkan kegiatan yang counter-productive bagi reformasi birokrasi publik (Dwiyanto, 2011).

Inkonsistensi peraturan perundangan sebagian muncul karena hanya menyelesaikan permasalahan yang sesaat yang tidak berlandaskan permasalahan secara menyeluruh. Oleh karena itu, visi pembangunan birokrasi di masa mendatang dan juga problem

yang dihadapi dalam mewujudkan visi itu. Orientasi pada penyelesaian masalah sesaat dapat menyesatkan karena yang dianggap sebagai masalah oleh kementerian ataupun lembaga lainnya dalam membangun birokrasinya belum tentu merupakan masalah yang sebenarnya. Apa yang dianggap sebagai permasalahan itu biasa saja sebenarnya hanya merupakan gejala atau dari suatu masalah yang lebih mendasar yang harus dirumuskan secara lebih baik dan tepat. Upaya membangun peraturan perundangan berbasis pada permasalahan yang muncul sesaat dapat menyesatkan. Apa yang menjadi masalah sekarang mungkin tidak lagi menjadi masalah ketika visi pembangunan birokrasi pemerintah berhasil dirumuskan dengan tepat.

Upaya membangun birokrasi pemerintah masa depan harus dimulai dari upaya membangun konsensus nasional tentang visi birokrasi pemerintah masa depan yang akan dikembangkan di Indonesia. Peraturan perundangan yang menjadi payung bagi upaya besar reformasi birokrasi harus dibangun dari mimpi besar tentang birokrasi masa depan yang dicita-citakan. Mimpi besar inilah yang akan digunakan untuk menentukan permasalahan pembangunan birokrasi dan meninjau kembali peraturan perundangan yang ada.

Pimpinan nasional tentu memiliki peran yang sangat strategis untuk membangun mimpi besar tentang pengembangan birokrasi masa depan. Pengalaman Amerika Serikat yang berhasil mengembangkan *reventing government* menunjukkan betapa besarnya kontribusi dari visi presiden Clinton tentang pembaruan birokrasi di sana (Dwiyanto, 2010).

Kelembagaan pemerintah. penataan kelembagaan kementerian dan nonkementerian memerlukan keberanian dari menteri dan pimpinan lembaga lain untuk melaksanakannya karena biasanya melahirkan banyak resistensi terutama dari kalangan internal. Pada umumnya menteri dan pimpinan lembaga lainnya cenderung menghindari risiko dalam menghadapi resistensi dan konflik yang terjadi sebagai akibat dari penataan kelembagaan. Peran presiden dan atau wakil presiden sangat strategis untuk mendorong menteri dan pimpinan lembaga lainnya agar konsisten dalam melembagakan gerakan reformasi di masing-masing lembaga dan berani menghadapi risiko yang mungkin terjadi dari penataan kelembagaan itu (Dwiyanto, 2011).

Untuk membantu kantor kepresidenan dalam mengelola gerakan reformasi birokrasi maka tim independen yang secara khusus dirancang untuk memantau pelembagaan reformasi birokrasi perlu dibentuk. Tim ini bertugas memantau pelaksanaan

reformasi dikementerian, lembaga nonkementerian, dan daerah terutama untuk mengetahui kesesuaiannya dengan visi dan agenda oleh masing-masing lembaga. Selain itu, tim ini juga bertugas memberikan informasi dan rekomendasi kepada kantor kepresidenan tentang tindakan yang seharusnya diambil untuk memastikan pelebagaan gerakan reformasi birokrasi berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Dwiyanto (2011) bahwa pelebagaan gerakan reformasi tidak akan berhasil tanpa keterlibatan para pemangku kepentingan di luar pemerintahan. Pengalaman reformasi birokrasi di banyak negara menunjukkan kepedulian dan kapasitas internal birokrasi untuk menjalankan agenda reformasi birokrasi sulit diharapkan. Kekuatan internal birokrasi pada umumnya cenderung resisten terhadap perubahan. Gagasan untuk melakukan reformasi lebih banyak berasal dari luar birokrasi pemerintah dan tekanan secara terus menerus perlu dilakukan agar pemerintah dan birokrasinya menjalankan agenda reformasi. Kelompok masyarakat sipil, akademisi, masyarakat dunia usaha, dan para pemangku kepentingan lainnya harus tampil berdiri di depan untuk mendorong pemerintah agar mengambil langkah yang kongkrit dalam reformasi birokrasinya.

Pelebagaan gerakan reformasi birokrasi membutuhkan sistem pengelolaan pengetahuan yang mampu mendokumentasikan pengetahuan, pengalaman, dan informasi tentang reformasi birokrasi kemudian mendistribusikannya kepada semua pihak yang membutuhkannya. Sistem ini juga harus memungkinkan bagi terjadinya sharing pengetahuan, teladan, dan pengalaman dalam pelebagaan gerakan reformasi antarlembaga, antarpelaku, serta antara pusat dan daerah. Sistem berbagi pengetahuan ini penting agar pembelajaran dalam pelebagaan gerakan reformasi birokrasi dapat berlangsung secara berkelanjutan. Untuk memperkuat sistem pengelolaan pengetahuan dan mendorong terjadinya pembelajaran yang berkelanjutan dalam gerakan reformasi birokrasi maka sistem jejaring antarpelaku dan pemangku kepentingan perlu dikembangkan. Jejaring itu melibatkan para pelaku, pembuat kebijakan, produsen informasi dan pengetahuan, serta aktivis penggerak reformasi birokrasi.

I. Penataan Kembali Struktur Kelembagaan Birokrasi

Salah satu hal yang sangat mendesak untuk segera dilakukan dalam reformasi birokrasi publik di Indonesia adalah mengkaji kembali struktur birokrasi yang sekarang ini sangat

hierarkis, panjang, dan kompleks. Struktur ini dicurigai menjadi salah satu sumber dari berbagai masalah dalam birokrasi selama ini. Struktur yang panjang membuat proses kerja bukan hanya sangat lamban, tetapi sering menjadi sumber distorsi informasi (Pace & Faules, 2005) yang mengakibatkan birokrasi gagal merespons masalah publik secara tepat dan cepat. Situasinya menjadi semakin buruk karena struktur yang hierarkis berinteraksi dengan budaya paternalisme yang sangat kuat sehingga memunculkan banyak penyakit birokrasi. Dengan struktur kekuasaan yang berlaku sekarang ini membuat interaksi antara warga dan birokrasinya menjadi rumit dan tidak optimal.

Dengan struktur yang ada sekarang, seorang warga yang ingin berhubungan dengan pemerintah harus melakukan serangkaian kontak dengan banyak kantor, mulai dari birokrasi di tingkat kelurahan, kecamatan, dan berbagai instansi di tingkat kabupaten /kota ,tergantung urusan yang menjadi keperluannya. Bahkan lebih dari itu birokrasi pemerintah sering menggunakan RT dan RW ,yang sebenarnya lebih merupakan organisasi sosial, sebagai kepanjangan tangan birokrasi dalam mengelola urusan pemerintahan. Akibatnya, proses interaksi antara warga dan pemerintahnya menjadi sangat tidak efisien dan melelahkan. Energy yang keluar baik dari warga maupun dari aparat birokrasi menjadi sangat besar. Padahal, sebenarnya hal itu dapat dihindari jika struktur birokrasi dapat disederhanakan. Tanpa perlu mengurangi kepentingan pemerintah untuk mencegah terjadinya moral hazards dalam kegiatan pemerintahan dan pelayanan, interaksi antara pemerintah dengan warganya dapat disederhanakan dengan memperpendek hierarki kekuasaan dan memangkas struktur birokrasi.

Ada dua aspek penting dalam restrukturisasi kelembagaan birokrasi, yaitu penataan kelembagaan secara vertikal dan horizontal. Penataan kelembagaan secara vertikal dilakukan untuk menyederhanakan hierarki birokrasi sehingga menjadi lebih sederhana dan pendek. Kajian perlu dilakukan terhadap urusan pemerintahan yang ada sekarang ini, termasuk pembagiannya diantara susunan dan tingkat pemerintahan. Pembagian kerja yang jelas antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam setiap urusan konkuren perlu dipertegas. Penyelenggaraan urusan konkuren tidak harus melibatkan semua susunan pemerintahan. Untuk urusan pemerintahan tertentu, pemerintah pusat hanya berperan dalam pembuatan norma, standar, pedoman, dan kriteria (NSPK), sedangkan penyelenggaraannya diserahkan kepada pemerintah provinsi dan atau kabupaten/kota.

Jika pembagian urusan konkuren dapat dilakukan, penyelenggaraan urusan pemerintah menjadi lebih sederhana. Warga yang ingin berhubungan dengan pemerintahan tidak harus melewati semua jenjang dan susunan pemerintahan, melainkan tergantung pada pelayanan yang ingin diperolehnya. Untuk mendapatkan pelayanan yang menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota. Penyederhanaan struktur harus mencakup juga penyederhanaan struktur pada setiap susunan pemerintahan. Struktur pemerintahan kabupaten /kota sekarang ini cenderung sangat kompleks dan perlu memperoleh perhatian dalam reformasi birokrasi. Pemerintah kabupaten/kota sebagai susunan pemerintahan yang langsung berhubungan dengan warga cenderung gagal membangun pola interaksi yang sederhana, murah, dan mudah dengan warganya. Penyederhanaan secara vertikal dilakukan untuk membuat struktur lebih flat. Arus informasi dari pimpinan puncak ke aparat birokrasi pada tingkat akar rumput, ataupun sebaliknya, menjadi lebih mudah, sederhana dan terhindar dari distorsi. Jika hal ini dapat dilakukan, penanganan berbagai masalah publik, termasuk penyelenggaraan pelayanan, akan dapat dilakukan secara lebih mudah, cepat, dan sederhana.

Penyederhanaan struktur secara horizontal dilakukan juga untuk membuat proses kerja birokrasi menjadi lebih sederhana dan efisien. Fragmentasi birokrasi yang cenderung berlebihan selama ini telah membuat proses kerja menjadi sangat rumit, berputar-putar, dan menjadi sumber dari praktik rente birokrasi. Salah satu indikasi dari proses kerja yang tidak sehat dan tidak wajar adalah tingginya angka pengguna biro jasa/perantara (*intermediaries*) di kalangan warga dalam menyelesaikan urusannya dengan pemerintah, dan juga eksisnya *black market* dalam penyelenggara layanan publik (Dwiyanto, 2011).

Kajian tentang proses kerja yang buruk telah banyak dilakukan dan informasi mengenai itu sudah banyak dipublikasikan (Dwiyanto, 2002; 2003; dan 2007). Hal ini menjelaskan mengapa pelayanan perizinan di Indonesia menjadi sangat panjang dan melibatkan begitu banyak satuan birokrasi sehingga penyelesaiannya membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang sangat mahal, dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia. Pelayanan perizinan di Indonesia memerlukan waktu yang lebih lama. Pelayanan perizinan seperti ini menghalangi *market entry* dan membuat pasar menjadi tidak kompetitif dan efisien. Dengan demikian, peta jalan pembenahan struktur birokrasi harus mencakup penyederhanaan struktur baik secara

vertikal maupun horizontal. Penyederhanaan secara vertikal dilakukan dengan memperpendek hierarki kekuasaan. Penyederhanaan dapat dilakukan melalui *delayering* dalam hubungan antara satuan birokrasi pada tingkat bawah (*street-levels bureaucracy*) dan birokrasi atasannya serta hubungan antara birokrasi dan warganya. Peta jalan harus menjelaskan kemungkinan pengurangan hierarki kekuasaan yang selama ini sangat panjang di Indonesia.

Pertanyaan yang penting untuk dijawab terlebih dahulu adalah apakah hierarki kekuasaan dari kelurahan (bahkan ditambah dengan RT dan RW) sampai ke pemerintah pusat memang diperlukan? Apakah likuidasi tingkat pemerintahan tertentu dimungkinkan? Jika langkah likuidasi dilakukan, apakah akan memberikan manfaat bagi kepentingan publik? Apabila jawabannya atas ketiga pertanyaan tersebut adalah “ya”, pertanyaan berikutnya adalah tingkat pemerintahan mana yang perlu dilikuidasi dan memiliki risiko paling minimal jika likuidasi itu dilakukan?

Dalam pengurangan hierarki kekuasaan, peta jalan dapat menjelaskan kemungkinan, misalnya, untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan, beberapa kegiatan pelayanan seperti layanan administrasi dan layanan lainnya yang selama ini dikelola oleh instansi di level kabupaten/kota yang menurut skala ekonomi dan kapasitas teknis dapat dilakukan di kecamatan, sebaliknya diserahkan pada kecamatan. Warga yang memerlukan pelayanan itu cukup datang ke kecamatan dan semua urusannya dapat diselesaikan di sana. Pemerintah juga dapat melikuidasi birokrasi ditingkat kelurahan dan menjadikan kelurahan sebagai arena bagi *self-governing institutions*. Dengan memberdayakan RT, RW atau institusi lokal lainnya maka pemerintah dapat mendorong munculnya organisasi sosial kemasyarakatan yang dapat menyelesaikan berbagai masalah lokal yang bersifat khusus, seperti subak yang berperan mengatur pengairan di Bali. Dalam sejarah pemerintah terdahulu terdapat banyak institusi lokal yang sangat fungsional mengelola kegiatan kolektif dalam suatu komunitas tertentu, seperti Nagari di Sumatra Barat, Gampong di Aceh, serta pakraman dan subak di Bali (Dharmawan, 2006). Institusi seperti itu tentu perlu diberdayakan pemerintah agar dapat mengurangi peran dan beban pemerintah dalam mengelola suatu urusan yang sebenarnya dapat dikelola oleh masyarakat sendiri. Dengan begitu, Negara dan birokrasinya dapat berkonsentrasi menjalankan peran yang jauh lebih strategis.

Apabila likuidasi birokrasi di level desa /kelurahan belum dapat dilakukan pemerintah dapat memisahkan antara hierarki kekuasaan dan proses pelayanan, dengan memisahkan keduanya maka penyelenggara layanan publik akan dapat melayani warga secara lebih sederhana dan murah. Kewenangan mengenai urusan pemerintahan dan penyelenggaraan layanan publik harus dibagi dengan jelas sehingga setiap satuan birokrasi atau tingkat pemerintahan memiliki kewenangan yang jelas dan utuh untuk menyelesaikan sebuah urusan pemerintahan atau memberikan pelayanan tertentu. Dengan begitu warga yang ingin memperoleh pelayanan tertentu cukup mendatangi satuan birokrasi atau tingkat pemerintahan tertentu dan semua kebutuhannya dapat diselesaikan di sana. Contohnya, ketika seorang warga perlu mengurus KTP dan kewenangan untuk menerbitkan KTP ada di kecamatan maka warga tersebut cukup mendatangi kantor kecamatannya dan di sana dapat langsung memperoleh KTP. Warga tidak perlu mendatangi kantor kelurahan terlebih dahulu, apalagi harus ke RT dan RW.

Contoh lainnya, apabila warga ingin mendirikan sebuah perusahaan dan kewenangan untuk menerbitkan izin usaha ada pada pemerintah kabupaten/kota, warga hanya perlu mendatangi satu instansi di tingkat kabupaten /kota dan urusannya dapat diselesaikan di sana. Warga itu juga tidak perlu terlebih dahulu mendatangi kantor kelurahan dan kecamatan untuk mengurus izin usahanya. Dengan cara yang demikian maka interaksi antara warga dengan pemerintah akan menjadi sangat sederhana.

Apalagi kalau birokrasi pemerintah dapat mengembangkan penggunaan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) dalam proses kerjanya, interaksi antara pemerintah dan warganya akan menjadi semakin sederhana dan mudah. Pemanfaatan TIK juga dapat membantu birokrasi pemerintah untuk memperkecil peluang terjadinya moral hazards dalam interaksi antara warga dan pemerintah. Dengan pesatnya kemajuan TIK dan semakin rendahnya biaya untuk memanfaatkannya maka sebenarnya tidak ada lagi alasan bagi pemerintah untuk tidak meningkatkan pemanfaatan TIK dalam kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik.

Penyederhanaan struktur secara horizontal dapat dilakukan melalui pemisahan antara proses kerja birokrasi melekat pada hierarki kekuasaan akan dilakukan dan bagaimana konsekuensi yang muncul dari pemisahan itu dapat diantisipasi sehingga konflik dan kerugian yang timbul dari pemisahan itu dapat diminimalisasi. Kekhawatiran terjadinya moral hazards baik

dari aparat birokrasi ataupun warga ketika fungsi kontrol berkurang, sebagai akibat dari pemisahan antara proses kerja dan hierarki kekuasaan, harus dapat dikompensasi dengan mekanisme yang lain diantaranya adalah dengan meningkatkan pemanfaatan TIK dalam birokrasi.

Selain melalui pemisahan antara hierarki kekuasaan dan proses pelayanan, penyederhanaan proses kerja birokrasi juga dapat dilakukan dengan mengubah cara pemerintah dalam mendistribusikan kekuasaannya pada satuan birokrasi, kewenangan untuk menyelesaikan sebuah urusan pemerintah harus diberikan secara utuh kepada satuan birokrasi tertentu. Dilevel daerah, setiap satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) harus diberi kewenangan yang utuh dan independen untuk mengelola sebuah urusan pemerintahan tertentu sehingga koordinasi dan ketergantungan antarinstansi dalam penyelenggaraan sebuah urusan tidak diperlukan lagi. Dengan demikian, peta jalan reformasi harus mengatur penyederhanaan proses kerja birokrasi baik secara vertikal maupun horizontal sehingga interaksi antarinstansi pemerintah dan antara pemerintah dengan warga menjadi sederhana, mudah, dan murah.

Pengembangan peta jalan reformasi ini tentu memerlukan perubahan *mindset* dari pemerintah tentang warga dan peran birokrasi. Peta jalan reformasi harus menjelaskan beberapa skenario tentang berbagai kemungkinan yang dapat diakukan oleh pemerintah untuk memisahkan antara hierarki kekuasaan dan proses kerja birokrasi, menyederhanakan proses kerja baik secara vertikal maupun horizontal, dan juga asumsi-asumsi yang diperlukan bagi masing-masing skenario tersebut. Skenario dapat menjelaskan pilihan-pilihan yang tersedia dari yang paling radikal sampai yang moderat beserta konsekuensinya masing-masing.

Dengan adanya peta jalan restrukturisasi birokrasi sebagaimana dijelaskan di atas maka upaya penyederhanaan birokrasi secara vertikal dan horizontal dapat dilakukan secara sistematis dan terarah. Dengan adanya peta jalan yang jelas dapat mencegah munculnya tindakan sporadik yang dilakukan hanya untuk menjawab kebutuhan dan masalah sesaat, namun dalam jangka panjang justru dapat merugikan agenda reformasi birokrasi. Kasus pengangkatan sekretaris desa sebagai pegawai negeri merupakan contoh buruk dari tindakan sporadik yang tidak jelas arahnya dan destruktif terhadap agenda reformasi birokrasi di Indonesia (Dwiyanto, 2011).

Restrukturisasi birokrasi akan mengubah pola hubungan antara birokrasi dan warga menjadi lebih sehat dan dinamis. Peran birokrasi sebagai alat kontrol akan semakin menguat. *Business processes* dalam pemerintahan dan pelayanan publik akan menjadi sangat sederhana, murah dan mudah. Energi yang selama ini dihabiskan oleh birokrasi dan warga dalam kegiatan pemerintahan dan pelayanan dapat dikurangi secara signifikan. Aparat birokrasi dengan demikian dapat menjalin pola hubungan yang lebih transformatif dan menunjukkan kepedulian dan diperhatikannya terhadap warga.

Untuk mendukung pengembangan birokrasi yang profesional maka reformasi kepegawaian menjadi sebuah kebutuhan. Sistem kepegawaian yang tertutup dan berbasis pada karier tidak lagi memadai untuk memacu peningkatan kapasitas aparat birokrasi yang diperlukan untuk menjawab tantangan liberalisasi dan globalisasi pasar. Sistem kepegawaian yang tertutup sering memunculkan unsur-unsur subjektivitas dalam rekrutmen dan promosi aparat birokrasi. Beberapa penelitian mutakhir menunjukkan fenomena semakin menguatnya unsur subjektivitas dalam rekrutmen dan promosi aparat birokrasi (Dwiyanto, 2003 dan 2007). Rendahnya mobilisasi vertikal dan horizontal dari pegawai sebagai akibat dari pelaksanaan otonomi daerah telah turut memperburuk pengembangan wawasan dan kapasitas pegawai. Karena itu pengembangan sistem kepegawaian yang lebih terbuka dan berbasis pada kompetensi harus dilakukan.

Peta jalan reformasi harus dirumuskan untuk mengarahkan perubahan dari system kepegawaian yang sekarang berlaku menjadi system kepegawaian yang sekarang berlaku menjadi system yang lebih terbuka, kompetitif, dan berbasis kompetensi. Sistem merit yang berbasis pada karier dan pendidikan seperti yang selama ini dilakukan tidak lagi memadai untuk menjawab tantangan global yang menuntut perbaikan kapasitas birokrasi. Peta jalan reformasi harus menjelaskan bagaimana proses rekrutmen dan promosi dibuat pada suatu tingkat pemerintah dan daerah tertentu dapat diakses oleh aparat birokrasi yang ada pada tingkat pemerintahan dan daerah lainnya. Dengan begitu, kompetisi antaraparat birokrasi untuk menduduki jabatan tersebut dapat berjalan secara wajar dan berbasis pada kompetensi. Sistem karier yang berlaku sekarang ini harus dimodifikasi sehingga lebih memberikan kesempatan pada aparat yang memiliki kompetensi. Sistem karier yang berlaku sekarang ini harus dimodifikasi sehingga lebih memberikan kesempatan pada aparat yang memiliki kompetensi dan secara progresif

meningkatkan kapasitasnya untuk dapat mencapai jenjang karier yang tinggi secara lebih cepat. Dengan model urut kacang seperti yang berlaku sekarang ini, aparat birokrasi telah kehilangan insentif untuk meningkatkan kompetensi, wawasan, dan kecakapan kepemimpinannya.

Peta jalan reformasi juga harus menentukan prioritas pengukuran kompetensi dari jabatan-jabatan strategis dalam birokrasi pemerintah. Dengan adanya pengukuran kompetensi untuk menduduki jabatan tertentu serta sistem promosi yang terbuka, kompetitif dan berbasis kompetensi akan memberikan insentif bagi aparat birokrasi untuk mengembangkan dirinya sesuai dengan aspirasi atau rencana kariernya.

Mereka dapat mengembangkan diri dan kompetensinya sesuai orientasi kariernya secara lebih mudah. Motivasi untuk meningkatkan diri dan kompetensi menjadi semakin besar. Dengan cara demikian, birokrasi dapat mendorong para aparatnya untuk meningkatkan kompetensi dan profesionalitasnya, serta mengurangi kecenderungan munculnya unsur subjektivitas dalam pengembangan birokrasi. Peta jalan reformasi harus membuka kemungkinan bagi pemerintah pusat maupun daerah untuk merekrut aparatur birokrasi non-PNS untuk menduduki jabatan tertentu, yang karena sifatnya tidak cocok untuk diduduki oleh PNS. Jabatan seperti manajer investasi, ahli TIK, manajer sumber daya manusia, dan jabatan-jabatan lainnya yang membutuhkan keahlian spesifik dan tidak dapat dipenuhi kualifikasinya dari internal birokrasi dapat ditawarkan kepada para profesional non-PNS. Peraturan perundangan yang berlaku sekarang belum memungkinkan bagi pemerintah untuk merekrut para profesional non-PNS. persoalan semacam itu harus tercakup dalam peta jalan reformasi system kepegawaian (Dwiyanto, 2011).

Peta jalan reformasi juga harus mencakup pengaturan hubungan antara pejabat karier dan pejabat politik. Tidak adanya pengaturan yang jelas tentang hubungan keduanya selama ini telah mendorong terjadinya politisasi birokrasinya yang akhir-akhir ini sangat marak. Politisasi telah mengancam profesionalisme aparatur birokrasi dan jika dibiarkan dapat membuat aparat birokrasi terkotak-kotak dalam kapling partai politik sehingga merusak jati diri aparatur birokrasi sebagai salah satu pilar bangsa. Reformasi birokrasi harus dirancang untuk membuat birokrasi pemerintah mampu menjadi benteng yang kokoh terhadap kecenderungan elite politik yang ingin memanfaatkan sumber daya publik untuk kepentingan politik

yang berorientasi sempit. Reformasi harus mampu melahirkan sosok aparatur birokrasi yang profesional, nonpartisan, dan peduli terhadap kepentingan publik.

Untuk menjadikan birokrasi sebagai lembaga yang profesional dan nonpartisan maka pemisahan antara jabatan politik dan jabatan karier dalam birokrasi harus dilakukan secara tegas. Kebutuhan para pejabat terpilih (presiden, gubernur, bupati, walikota) untuk mengangkat pejabat tertentu (*political appointees*) yang dapat menerjemahkan mandat yang diterimanya dari masyarakat pemilih perlu diwadahi dalam jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan politik itu perlu didefinisikan dengan jelas, termasuk mekanisme pengisiannya. Hubungan antara jabatan politik dan jabatan karier dalam birokrasi perlu ditata sedemikian rupa agar tidak mengganggu profesionalisme birokrasi publik. Hal yang sama perlu dilakukan dalam mengelola hubungan antara lembaga politik (lembaga legislatif dan *elected officials*) dan birokrasi. Selama ini intervensi lembaga politik, seperti presiden, gubernur, bupati /walikota, dan DPR/D, terhadap birokrasi sangat besar. Mekanisme pengawasan politik telah menjadi arena baru bagi pejabat politik untuk mengintervensi birokrasi dalam rangka mencapai tujuan politik yang sempit bahkan untuk *vested interest* dan tindakan yang koruptif (Dwiyanto, 2011).

Peta jalan yang jelas dalam penataan hubungan antara lembaga politik dan birokrasi dan juga antara pejabat politik dan pejabat birokrasi perlu segera dibuat. Penataan hubungan antara lembaga politik dan birokrasi harus mengatur pola hubungan, mekanisme akuntabilitas dan *check and balance*, serta mekanisme penyelesaian konflik ketika terjadi perbedaan persepsi dan tindakan antara lembaga politik dan birokrasi. Peraturan perundangan perlu dibuat untuk menciptakan pola hubungan yang sehat antara lembaga politik dan birokrasi sehingga mampu menjamin profesionalisme dan independensi birokrasi dari intervensi kepentingan aktor-aktor dan lembaga politik.

Pembenahan sistem kepegawaian harus diikuti dengan pembaruan sistem penggajian. Sistem penggajian yang berlaku sekarang terlalu kompleks, tidak mampu mendorong produktivitas, dan tidak memenuhi prinsip keadilan. Sistem penggajian yang menggunakan skala ganda, seperti yang berlaku sekarang, menjadikan seseorang yang memiliki akses terhadap kekuasaan dapat mengumpulkan penghasilan tambahan yang jauh lebih besar daripada gaji pokoknya. Sistem remunerasi yang dikembangkan dalam program reformasi birokrasi di kementerian

keuangan dan lembaga lainnya juga tidak sehat karena mendorong aparatur untuk lebih mengejar jabatan daripada menunjukkan prestasi kerja (Dwiyanto, 2011).

Tanpa mampu menciptakan sistem penggajian yang berkeadilan, mampu mendorong produktivitas, dan berbasis pada kinerja maka apa pun yang dilakukan oleh pemerintah untuk mewujudkan visi reformasi birokrasi tidak akan berhasil. Perubahan dalam birokrasi hanya akan dapat berjalan dengan baik dan berkelanjutan jika mampu memperbaiki kesejahteraan, rasa keadilan, dan mendorong produktivitas. Membangun birokrasi yang profesional akan lebih sulit jika kebutuhan hidup yang wajar dari para pegawai negeri tidak dapat dipenuhi oleh system penggajian yang berlaku. Oleh karena itu, reformasi sistem penggajian perlu dilakukan dan peta jalan yang mengatur mengenai perubahan sistem penggajian yang berlaku sekarang menuju sistem penggajian yang lebih baik perlu segera dikembangkan. Kendala dalam pengembangan sistem penggajian yang kompetitif dan berbasis kinerja pada birokrasi adalah terlalu besarnya jumlah pegawai dan sebagian besar diantaranya berkinerja buruk. Masuknya gerbong tenaga honorer, guru bantu, dan sekretaris desa yang jumlahnya sangat besar menjadi masalah baru dalam pengembangan sistem penggajian berbasis kinerja. Profil kinerja birokrasi yang buruk semakin mempersulit pengembangan sistem penggajian berbasis kinerja. Apalagi ukuran kinerja aparat birokrasi sejauh ini belum berhasil dikembangkan dalam sistem kepegawaian yang berlaku.

Apa pun tantangan yang dihadapi, sistem penggajian yang kompetitif dan berbasis pada kinerja harus mulai dipikirkan. Peta jalan yang dibuat harus memperhatikan beberapa prinsip dasar berikut ini. Pertama, sistem penggajian yang dikembangkan harus berskala tunggal. Sistem penggajian berskala ganda seperti yang berlaku sekarang ini cenderung tidak sehat dan tidak adil karena hanya menguntungkan bagi aparatur yang menduduki jabatan struktural. Sistem penggajian yang berlaku sekarang, yakni gaji pokok pegawai relatif lebih kecil di dibandingkan dengan total penghasilan, membuat para pegawai menjadi takut pensiun dan khawatir kehilangan jabatan. sistem remunerasi yang dikembangkan melalui kebijakan “reformasi birokrasi”, seperti yang dilakukan di kementerian keuangan dan akan diterapkan di semua kementerian dan daerah, sangat tidak sehat dan mendorong menguatnya paternalisme dalam birokrasi.

Sistem remunerasi yang dikembangkan di kementerian keuangan itu telah mendorong aparatur birokrasi untuk

menjadikan jabatan dan kekuasaan sebagai berhala karena penghasilan mereka sangat ditentukan oleh jabatan yang mereka pegang, terutama jabatan struktural. Investasi untuk menduduki jabatan struktural akan mereka lakukan melalui berbagai cara karena kesejahteraan dan kehormatan diri ditentukan oleh tingginya jabatan yang mereka emban. Apabila ukuran kinerja belum dirumuskan dengan baik serta penempatan jabatan belum dilakukan secara terbuka dan berbasis pada kompetensi dan prestasi kerja, maka sistem remunerasi yang seperti itu justru berpotensi merusak orientasi dari aparatur birokrasi dan membentuk budaya birokrasi yang tidak sehat.

Kedua, perbaikan sistem penggajian harus bersifat menyeluruh tidak bersifat *peace-meal*, terkotak-kotak, dan hanya berorientasi pada penyelesaian masalah sesaat dan berjangka pendek. Selama ini upaya perbaikan sistem penggajian yang menyeluruh dan berorientasi pada kepentingan jangka panjang tidak pernah dilakukan. Akibatnya, beberapa kementerian berinisiatif mengembangkan sistem penggajian yang berbeda berdasarkan kepentingan masing-masing, seperti yang dilakukan Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung. Tidak adanya peta jalan yang jelas membuat setiap pejabat kementerian atau lembaga nonkementerian dapat mengambil tindakan sendiri untuk memperbaiki kesejahteraan pegawai di lingkungannya masing-masing. Hal itu dilakukan untuk memenuhi kepentingan masing-masing lembaga sehingga dapat mempersulit pengembangan reformasi sistem penggajian harus berbasis pada ukuran kinerja yang jelas. Sistem penggajian harus mengakui bahwa kinerja aparat birokrasi berbeda-beda dan perbedaan kinerja harus terefleksikan pada besaran insentif yang berbeda. Untuk itu, ukuran kinerja yang jelas dan operasional perlu dikembangkan.

Dengan adanya peta jalan perbaikan sistem penggajian diharapkan dapat menciptakan tekanan terhadap pemerintah agar segera mengambil langkah yang sistemik untuk memperbaiki kesejahteraan pegawainya. Perbaikan yang bersifat *peace-meal* serta berorientasi pada kepentingan jangka pendek dan sempit hanya akan membuat sistem penggajian menjadi semakin kompleks dan sulit dibenahi. Namun, perbaikan sistem penggajian tidak dapat dilakukan secara terpisah dengan pembenahan aspek birokrasi lainnya, seperti peningkatan profesionalisme, perampingan struktur birokrasi, serta peningkatan produktivitas dan kinerja birokrasi.

Hal lainnya yang harus dilakukan adalah merancang peta jalan harus mencakup pengembangan nilai, bahasa, dan simbol baru yang diperlukan untuk mendukung sikap dan perilaku baru yang dikembangkan dalam birokrasi publik. Sistem nilai dalam birokrasi selama ini telah mengajarkan kepada aparat birokrasi tentang citra diri yang salah, seperti penganggapan diri sebagai penguasa yang gagah perkasa, tegas, dan berwibawa, harus diganti dengan citra diri aparat birokrasi yang baru yaitu sebagai abdi masyarakat yang peduli, *friendly*, *helpful*, dan mampu memberdayakan warga agar dapat mengatasi berbagai kesulitan hidup yang dihadapinya. Simbol-simbol baru yang mencitrakan sosok aparat birokrasi yang memiliki peran *serving*, *enabling* dan *empowering* perlu dikembangkan. Sosok aparat birokrasi yang bukan hanya sebagai pelayan warga, tetapi juga fasilitator, *problem solver*, dan pemberdayaan potensi warga perlu dikembangkan. Motto atau semboyan baru perlu dibuat untuk memayungi peran baru tersebut. Semua peran baru ini harus diwujudkan dalam *code of conducts* yang dilembagakan dalam kehidupan birokrasi dan aparatnya.

Peta jalan juga harus menunjukkan bagaimana proses dan apa wahana yang dapat digunakan untuk memasukkan dan melembagakan *code of conducts* tersebut dalam kehidupan birokrasi publik. Salah satunya adalah melalui sistem pendidikan dan pelatihan (diklat) bagi aparat birokrasi. Diklat harus mengajarkan pada aparat birokrasi bahwa keberadaan mereka diperlukan untuk melayani, memfasilitasi, dan memberdayakan warga agar mampu menyelesaikan masalah publik yang dihadapinya. *Code of conducts* yang mencirikan peran baru birokrasi sebagai pelayan, fasilitator, *problem solver*, dan pengembang potensi warga juga perlu diterjemahkan ke dalam visi dan misi birokrasi publik. Misi birokrasi adalah melayani warga, memfasilitasi warga untuk dapat menyelesaikan masalah yang dihadapinya, dan memberdayakan warga agar dapat memanfaatkan potensinya secara optimal. Dengan menjadikan peran tersebut sebagai bagian dari misi birokrasi pemerintah maka diharapkan misi ini akan menjadi *decision rules* dalam mengembangkan fungsi dan aktivitas birokrasi (Dwiyanto, 2011).

Lebih jauh, Dwiyanto, (2011) mengemukakan bahwa pengembangan budaya dan jati diri birokrasi juga perlu dirancang untuk menjadikan birokrasi dan aparturnya harus memahami keragaman budaya, etnis, demografis, geografis, dan tingkat kemajuan sosial ekonomi antardaerah. Aparatur birokrasi harus memiliki wawasan multikultural yang kuat, melihat diversitas

sebagai kekayaan nasional, dan memiliki predisposisi yang positif terhadap inklusivitas. Untuk itu pelembagaan nilai-nilai multikultural dan inklusivitas harus dilakukan dalam kehidupan birokrasi pemerintah. Salah satu caranya adalah dengan menjadikan nilai-nilai tersebut sebagai bagian dari pembentukan jati diri birokrasi pemerintah.

Untuk mempercepat terwujudnya aparatur Negara yang memiliki integritas tinggi dan memiliki predisposisi positif terhadap *democratic governance* maka akuntabilitas publik menjadi keniscayaan. Untuk itu, efektivitas pengendalian korupsi dalam birokrasi pemerintah harus menjadi prioritas utama. Birokrasi menjadi lahan yang subur bagi bertemunya permintaan dan penawaran perilaku korupsi. Sebagian besar praktik korupsi di Indonesia terjadi dalam arena birokrasi atau setidaknya melibatkan aktor birokrasi pemerintah. Hal ini terjadi karena kebobrokan dalam birokrasi cenderung menciptakan peluang bagi munculnya aktor pemburu rente di birokrasi dan institusi politik (DPR/D). selain itu, kondisi birokrasi yang demikian merangsang terjadinya peningkatan permintaan korupsi dari kalangan pengguna jasa dan rekanan birokrasi pemerintah. Implikasi dari realitas tersebut adalah pengendalian korupsi tidak akan pernah dapat dilakukan secara efektif. Selama karut marut dalam birokrasi belum dapat dibenahi maka peluang untuk berburu rente akan selalu terbuka. Pemberantasan korupsi karena itu memerlukan tindakan yang koheren dan terintegrasi dengan reformasi birokrasi. Penutupan pasar korupsi dalam birokrasi hanya dapat dilakukan dengan mengembangkan kebijakan reformasi yang menyeluruh dan koheren. Hanya dengan cara itu upaya sistematis untuk memutus hubungan yang selama ini terjadi antara pemburu rente dalam birokrasi dengan mereka yang membutuhkan perlakuan istimewa dari birokrasi dapat dilakukan.

Tentu ada banyak cara yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk menutup pasar korupsi dalam birokrasi. Pelembagaan *code of conduct* yang mengharamkan berbagai tindakan berburu rente, pengembangan sistem kepatuhan internal yang efektif, serta pemberian otoritas kepada satuan birokrasi untuk mendisiplinkan aparatur yang terbukti melanggar *code of conducts* hanyalah sebagian dari tindakan yang dapat dilakukan untuk mencegah terjadinya transaksi korupsi dari sisi aparatur birokrasi. Sementara itu, transparan, kepastian pelayanan, dan pemberian sanksi yang keras terhadap tindakan penyuapan aparatur birokrasi dapat menjadi cara yang efektif untuk menekan permintaan memperoleh perlakuan istimewa dari aparatur

birokrasi. Dengan cara tersebut dapat diharapkan birokrasi nantinya menjadi arena yang bebas dari transaksi korupsi.

Pengembangan sistem kepatuhan internal penting untuk dielaborasi di sini karena birokrasi pemerintah pada umumnya belum berhasil melembagakan sistem kepatuhan internal. Mekanisme internal birokrasi yang semestinya memiliki kapasitas untuk menangkal munculnya perilaku korupsi dalam birokrasi cenderung disfungsional. Pengungkapan kasus korupsi dalam birokrasi sebagian besar karena tindakan dari institusi penegak hukum, bukan karena efektivitas dari sistem internal birokrasi itu sendiri. Hal itu membuktikan bahwa sistem kepatuhan dan mekanisme pengawasan internal dalam birokrasi telah gagal menjalankan fungsinya. Untuk itu revitalisasi kepatuhan dan mekanisme pengawasan internal perlu dilakukan. Integrasi dan reorientasi dari keduanya perlu dilakukan.

Selain efektivitas pengendalian korupsi, isu lainnya yang penting dalam pengembangan akuntabilitas publik adalah masih rendahnya orientasi birokrasi terhadap nilai kepublikan. Salah satu indikasi yang sederhana adalah rendahnya keterkaitan antara tindakan birokrasi dan aparaturnya dengan kepentingan dan kebutuhan publik. Penilaian kinerja birokrasi jarang sekali mengaitkan antara *output* dan hasil kegiatan birokrasi dengan pemenuhan kepentingan dan kebutuhan publik. Kinerja aparatur birokrasi selama ini lebih banyak dinilai dari kepatuhan mereka terhadap prosedur internal birokrasi, bukan dari kemampuannya dalam memenuhi kepentingan dan kebutuhan warga. Akibatnya, aparatur birokrasi cenderung, mengembangkan perspektif *inward looking* daripada *outward looking*. Mereka cenderung lebih banyak melihat dirinya sendiri daripada mencermati apakah tindakannya mampu memperbaiki kehidupan masyarakatnya. Orientasi yang menjadikan kepatuhan terhadap prosedur sebagai kriteria utama kinerja aparatur birokrasi harus dihentikan dan diganti dengan output dan hasil dari tindakan yang bermanfaat bagi perbaikan kesejahteraan masyarakat. Kepatuhan terhadap prosedur hanyalah salah satu kondisi yang diperlukan agar output dan hasil itu dapat memperbaiki kesejahteraan masyarakat dan tidak perlu dijadikan sebagai tujuan dari tindakan aparatur birokrasi. Penilaian kinerja terutama harus dilihat dari seberapa banyak tindakan birokrasi dan aparaturnya memberikan kontribusi bagi terwujudnya *output* dan hasil yang mampu memperbaiki kesejahteraan masyarakat. Kinerja birokrasi harus dilihat dari kemampuannya dalam memproduksi *output* dan hasil yang bermanfaat bagi warganya.

mewujudkan visi reformasi birokrasi, peraturan perundangan yang mengayomi, dan menjadi basis legal yang solid bagi gerakan reformasi birokrasi sangat mendesak untuk segera dilakukan. Tidak adanya basis legal yang solid membuat kementerian dan institusi pemerintah lainnya, termasuk pemerintah daerah, menggunakan perspektifnya sendiri yang cenderung sempit untuk mengembangkan model reformasi bagi institusi masing-masing. Kebijakan dan program reformasi yang terfragmentasi, tidak terintegrasi dengan baik, dan tidak didasarkan pada visi yang sama sering melahirkan inkonsisten, benturan, dan kesimpangsiuran. Kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian sering memproduksi peraturan perundangan yang tidak konsisten sehingga mempersulit daerah dalam mengelola program reformasi birokrasi. Situasi seperti ini tidak menguntungkan bagi pelebagaan gerakan reformasi birokrasi sehingga harus segera di akhiri.

Untuk mewujudkan visi reformasi birokrasi maka struktur birokrasi harus dibuat sederhana, ramping, terbuka, dan interaktif sehingga memungkinkan terwujudnya proses kerja yang sederhana dan interaksi yang mudah antara para pejabat birokrasi dan warga. Jenjang hierarki yang panjang membuat jarak fisik dan kejiwaan antara warga dengan pemerintahnya terjadi terlalu jauh dan hal ini memengaruhi kepercayaan publik terhadap pemerintah. Apalagi kita ketahui proses kerja birokrasi dalam menyelenggarakan pelayanan mengikuti jenjang hierarki itu sehingga proses pelayanan publik menjadi sangat kompleks, mahal, dan sulit diakses secara wajar oleh warga pengguna. Biaya pemerintah menjadi sangat mahal karena banyak energi warga dan pemerintah yang terbuang percuma untuk penyelenggaraan layanan publik. Energi pemerintah dan warga itu sebenarnya dapat dihemat ketika interaksi antar pemerintah dengan warganya berlangsung mudah dan sederhana.

Proses kerja pemerintah juga dapat disederhanakan ketika integrasi horizontal satuan birokrasi pemerintah dapat dilakukan. Fragmentasi birokrasi yang berlebihan telah membuat proses pelayanan dan kegiatan pemerintahan menjadi rumit dan mahal karena para pelaku bisnis harus berhubungan dengan begitu banyak satuan birokrasi. Apalagi jika regulasi dan kebijakan yang dibuat oleh kotak-kotak birokrasi itu tidak konsisten antara satu dan yang lainnya. Reformasi birokrasi harus mampu mengintegrasikan kotak-kotak birokrasi yang memiliki misi dan fungsi yang saling terkait antara satu dan yang lainnya. Restrukturisasi birokrasi harus diikuti dengan pembenahan sistem

kepegawaian dan penggajian. Penyederhanaan struktur birokrasi membutuhkan dukungan sistem kepegawaian dan penggajian yang mampu mendorong perbaikan kinerja. Struktur baru kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian harus diisi oleh aparatur yang memiliki kompetensi yang memadai dan motivasi kerja yang tinggi. Sistem meritokrasi yang berbasis pada karier tidak lagi memadai untuk mengembangkan aparatur yang profesional dan memiliki visi kebaruan karena sistem tersebut dinilai gagal mendorong aparatur untuk selalu meningkatkan kompetensi dan kapasitasnya. Sistem meritokrasi yang berbasis pada jabatan dinilai lebih cocok karena mampu mendorong aparatur untuk selalu mengembangkan kompetensinya.

Pemerintah juga perlu mengembangkan sistem sistem kepegawaian yang lebih terbuka dan memungkinkan adanya *multi-entries* dalam rangka mendorong mobilitas antarsektor dan daerah. Birokrasi dalam menghadapi kompetisi global membutuhkan aparatur yang memiliki kualifikasi dan kompetensi teknis yang sering tidak dimiliki oleh SDM yang ada dalam birokrasi. Sistem kepegawaian perlu diubah sehingga memungkinkan bagi satuan birokrasi merekrut para profesional dari sektor lainnya untuk menduduki jabatan tertentu dalam birokrasi pemerintah. Untuk itu sistem penggajian perlu diperbaiki sehingga memungkinkan bagi pemerintah untuk memberikan remunerasi dan insentif kinerja dapat mengganggu upaya perbaikan produktivitas birokrasi. Sistem penggajian harus mampu mendorong peningkatan produktivitas, mencegah praktik korupsi, dan berkeadilan.

Reformasi birokrasi harus menjadi bagian dari upaya membentuk budaya dan jati diri birokrasi yang baru. Sosok birokrasi yang selama ini lebih menonjolkan perannya sebagai agen kekuasaan harus diubah menjadi sosok yang lebih mencirikan agen pelayanan. Budaya birokrasi harus di gusur menjadi budaya birokrasi weberian yang cenderung menonjolkan keseragaman, keteraturan dan rutinitas harus digusur dengan birokrasi yang mampu melihat diversitas sebagai kekayaan dan perbedaan sebagai hal yang wajar dan tidak dapat di hindari. Perspektif multikulturalisme dan inklusivitas perlu dikembangkan dan dilembagakan dalam kehidupan birokrasi pemerintah sehingga aparatur birokrasi menjadi lebih sensitif terhadap keragaman dan peduli terhadap kelompok warga yang terpinggirkan (Dwiyanto, 2010).

Untuk meningkatkan akuntabilitas publik maka reformasi birokrasi harus mampu menyentuh berbagai agenda

penting dalam pemberantasan korupsi, seperti pelebagaan *code of conducts*, sistem kepatuhan internal, penegakan disiplin, dan peraturan kepegawaian. Revitalisasi sistem pengawasan internal yang terintegrasi dengan sistem kepatuhan internal perlu dilakukan. Revitalisasi harus mampu memperkuat keterkaitan sistem kepatuhan internal dengan sistem manajemen kinerja. Selama ini sistem kepatuhan dan pemeriksaan internal cenderung hanya mencari kesalahan dan kekurangan, Namun kurang dimanfaatkan sebagai bagian dari manajemen kinerja. Ke depannya pemeriksaan internal harus menjadi bagian penting dari manajemen kinerja.

BAB IV

MENGELOLA KEBIJAKAN REFORMASI BIROKRASI

A. Memanfaatkan Kesempatan Emas

Menurut Dwiyanto (2011) bahwa reformasi birokrasi sekarang ini sebenarnya adalah kesempatan emas (*golden opportunity*) bagi pemerintah untuk membenahi birokrasi. Kesempatan itu harus dimanfaatkan secara optimal oleh pemerintah untuk melakukan perubahan mendasar terhadap kehidupan birokrasi. Mengapa merupakan kesempatan emas? Pertama, reformasi birokrasi telah menjadi kebutuhan bagi pemangku kepentingan baik yang berada di dalam ataupun di luar birokrasi publik. Sebagian besar warga pengguna layanan birokrasi, pelaku usaha, serta penggiat sosial, dan antikorupsi menginginkan pemerintah segera melakukan reformasi birokrasi. Namun, perubahan tidak dapat dilakukan karena pemerintah tidak sanggup menanggung konsekuensi dari perubahan dalam birokrasinya. Pemerintah selama ini gamang untuk melakukan reformasi birokrasi secara mendasar (Dwiyanto, 2011). Kemampuan politik pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi harus didorong dan didukung agar reformasi birokrasi yang dilakukan efektif menyentuh persoalan yang mendasar dari birokrasi pemerintah.

Kedua, menurut Dwiyanto (2011) adalah keinginan pemerintah untuk memperbaiki remunerasi menciptakan peluang bagi pemerintah untuk membenahi birokrasi tanpa harus mengelola konflik dan resistensi yang hebat dari aparatur birokrasi dan pemangku kepentingan lainnya. Sebagaimana pengalaman negara-negara lainnya, reformasi selalu menciptakan resistensi dari aparatur birokrasi (Khan, 2002). Reformasi menciptakan ketidakpastian dan mengganggu kepentingan-kepentingan yang selama ini telah mengakar dalam kehidupan birokrasi. Resistensi internal menjadi keniscayaan yang harus dihadapi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Perbaikan remunerasi dapat menjadi kompensasi yang wajar bagi birokrasi publik untuk melakukan perubahan yang mendasar. Menjadikan perbaikan remunerasi sebagai sebuah paket kebijakan reformasi birokrasi publik akan dapat mengurangi resistensi internal yang selalu muncul dalam reformasi birokrasi. Karena itu, perbaikan

remunerasi harus dijadikan sebagai momentum untuk mereformasi birokrasi publik.

Ketiga, masih menurut Dwiyanto (2011) adalah pertumbuhan ekonomi yang cukup stabil selama lima tahun terakhir dan kemampuan finansial yang cukup baik memungkinkan pemerintah untuk memperbaiki struktur penggajian dan sistem insentif bagi aparatur. Keinginan pemerintah untuk memperbaiki remunerasi aparatur birokrasi harus dijadikan sebagai momentum bagi pemerintah untuk mereformasi struktur pengajian yang selama ini sangat timpang, baik antar lembaga maupun antara besaran gaji pokok dan tunjangan. Tidak adanya standar penggajian yang jelas cenderung membuat gaji pejabat negara, pejabat karier, dan pejabat profesional dalam institusi penyelenggara negara menjadi sangat timpang serta jauh dari rasa keadilan dan standar profesionalisme. Lembaga penyelenggara negara yang memiliki kekuasaan politik yang besar atau memiliki kemampuan untuk menciptakan tekanan dan pengaruh terhadap pemerintah dapat memiliki standar penghasilan yang sangat tinggi, sementara pada saat yang sama pejabat publik lainnya memiliki standar penghasilan yang rendah dan belum mampu memenuhi standar kehidupan yang layak. Ketimpangan seperti ini harus dibenahi dan reformasi birokrasi dapat menjadi wahana untuk menata ulang secara menyeluruh standar penggajian dan sistem insentif bagi para pejabat negara dan birokrasi publik.

Dwiyanto (2011) menambahkan bahwa perbaikan standar penggajian seharusnya juga mencakup reformasi struktur gaji dan tunjangan bagi pejabat negara, birokrasi publik, dan PNS secara keseluruhan. Skala penggajian ganda yang selama ini diterapkan perlu dibenahi karena membuat komposisi penghasilan pejabat birokrasi menjadi tidak sehat, yaitu besaran penghasilan di luar gaji pokok dapat berjumlah puluhan kali lebih besar dari pada gaji pokoknya. Seorang pejabat eselon 1 kementerian keuangan dapat memperoleh tunjangan kinerja 15 kali lebih besar dari pada gaji pokoknya apalagi jika honorium lainnya di luar tunjangan kinerja tersebut diperhitungkan ketimpangan antara gaji pokok dan penghasilan tambahan menjadi semakin besar. Struktur penghasilan seperti itu tentu tidak sehat dan cenderung mendorong aparatur birokrasi untuk mengejar dan mempertahankan jabatan struktural dengan cara-cara yang sering kali kurang sehat dan wajar.

Poin keempat, menurut Dwiyanto (2011) adalah kesempatan emas juga muncul karena dalam kurun waktu yang

tidak lama akan ada sejumlah besar PNS, konon mendekati satu juta orang, yang segera memasuki pensiun. Hal itu perlu dimanfaatkan pemerintah untuk menata kembali komposisi, kompetensi, dan profil aparatur birokasinya. Masuknya jutaan orang tenaga honorer ke dalam struktur PNS telah membuat profil dan komposisi aparatur birokrasi menjadi sangat buruk, mengingat pegawai honorer pada umumnya direkrut tanpa memperhatikan standar kompetensi yang wajar. Penerimaan pegawai honorer sering menjadi arena KKN dalam manajemen kepegawaian. Kebijakan pemerintah untuk mengangkat tenaga honorer menjadi PNS juga telah menciptakan peluang KKN baru ketika banyak satuan birokrasi di pusat dan instrumen kebijakan untuk merumuskan kembali profil birokrasi, termasuk ukuran jumlah aparatur, komposisi dan kompetensi yang diperlukan oleh birokrasi untuk berperan secara efektif dan mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Kelima, menurut Dwiyanto (2011) bahwa reformasi birokrasi selama ini relatif telah menjadi agenda nasional. Para pemangku kepentingan di dalam dan di luar birokrasi relatif menyadari bahwa perubahan yang mendasar dari birokrasi publik adalah keniscayaan apabila kita ingin menjadikan birokrasi publik sebagai institusi yang dapat berperan aktif dalam pembangunan bangsa. Birokrasi publik harus diberdayakan agar mereka memiliki kapasitas untuk melaksanakan agenda perubahan dalam rangka mendukung proses demokratisasi, perbaikan daya saing bangsa, dan terwujudnya kesejahteraan rakyat. Oleh sebab itu, reformasi birokrasi harus diarahkan untuk menjadikan birokrasi publik dan aparaturnya sebagai *enabling institutions* dan sekaligus menjadi agen pelayanan publik yang berkualitas. Oleh karena itu, reformasi birokrasi tidak boleh disederhanakan menjadi persoalan perbaikan remunerasi dan pengukuran kinerja saja. Perbaikan remunerasi seharusnya ditempatkan hanya sebagai instrumen pendukung proses perubahan yang mendasar dalam birokrasi publik. Remunerasi tidak boleh menggeser dan menggantikan agenda perubahan yang sebenarnya. Namun, ketika reformasi birokrasi justru lebih menonjolkan perbaikan remunerasi dan tidak di ikuti dengan perubahan mendasar dalam aspek aspek lainnya, seperti penataan kembali struktur kelembagaan, perubahan budaya birokrasi ,dan perubahan ukuran kinerja maka reformasi birokrasi dapat kehilangan arti. Jika hal itu yang terjadi berarti pemerintah telah membajak konsep reformasi birokrasi dan menggantinya dengan remunerasi. Di sini telah terjadi kebohongan publik karena pemerintah membungkus tindakannya

untuk memperbaiki remunerasi aparatur dengan istilah reformasi birokrasi.

Menurut Dwiyanto (2011), jika hal itu terjadi, Indonesia akan kehilangan kesempatan emas untuk melakukan perubahan dalam birokrasi publik. Ketika penghasilan aparatur sudah membaik, sementara berbagai aspek kehidupan birokrasi lainnya mengalami status quo maka akan menjadi lebih sulit untuk mengenalkan perubahan dalam birokrasi publik. Resistensi terhadap perubahan akan semakin tinggi ketika aparatur birokrasi sudah merasa nyaman dengan kondisi yang ada. Dorongan dan peluang untuk melakukan perubahan akan semakin terbuka ketika aparatur birokrasi publik mengalami ketidakpuasan dengan kondisi yang terjadi dalam birokrasinya. Keluhan yang sering kali disampaikan oleh aparatur birokrasi terkait dengan rendahnya penghasilan dan kesejahteraan yang diperolehnya dapat dimanfaatkan untuk mendorong perubahan. Remunerasi tentu dapat menjadi instrumen yang efektif untuk meyakinkan aparatur birokrasi tentang perlunya mereka melakukan perubahan. Remunerasi harus dijadikan sebagai insentif bagi mereka untuk melakukan perubahan. Karena itu, perbaikan remunerasi harus ditempatkan dalam satu paket dengan berbagai perubahan yang mendasar dalam birokrasi. Jika pemerintah berhasil menjadikan remunerasi dan perubahan dalam birokrasi sebagai sebuah paket yang utuh dan tidak terpisahkan, besaran dan intensitas perubahan dalam birokrasi akan dapat ditingkatkan dengan resiko yang relatif kecil. Observasi terhadap apa yang terjadi dalam birokrasi menunjukkan bahwa sebenarnya keinginan dan permintaan untuk melakukan perubahan di kalangan aparatur birokrasi sangat besar. Sayangnya mereka sering merasa sangat tidak berdaya untuk mengambil inisiatif melakukan perubahan. Budaya paternalisme yang masih sangat kental dalam birokrasi publik membuat mereka tidak berkulit dan cenderung membiarkan dirinya terhanyut arus rutinitas dalam birokrasi. Tidak adanya ruang yang tersedia bagi mereka untuk mengambil diskresi membuat aparat birokrasi yang sebenarnya ingin melakukan perubahan menjadi semakin tenggelam dalam rutinitas birokrasi. Kelompok-kelompok aparatur seperti ini menunggu adanya peluang untuk melakukan perubahan dalam birokrasinya. Mereka akan menjadikan kebijakan reformasi birokrasi sebagai dorongan untuk mengambil peran aktif dalam melembagakan gerakan reformasi birokrasi publik. Pelaksanaan reformasi birokrasi dapat menjadi trigger bagi mereka untuk melakukan perubahan dalam birokrasi. Pemerintah tidak perlu kehilangan kepercayaan diri untuk

melakukan perubahan yang cukup mendasar dalam birokrasinya. Perubahan yang bersifat tambal sulam menurut Dwiyanto (2011) sudah tidak cocok lagi karena penyakit birokrasi di Indonesia telah berusia lebih dari 65 tahun dan selama ini tidak pernah memperoleh pengobatan yang memadai. Pemerintah telah gagal merawat birokrasinya yang sejak lahir sudah berpenyakit. Ketika NKRI lahir, birokrasi yang diwarisinya dari pemerintah kolonial sudah memiliki banyak koreng dan kudis sehingga semestinya dibersihkan terlebih dahulu oleh pemerintah kolonial untuk mempertahankan kekuasaannya dan memadamkan pemberontakan, bukan untuk melayani warga. Perubahan yang mendasar merupakan keniscayaan apabila Indonesia ingin mewujudkan visi reformasi birokrasi. Pemerintah tidak perlu takut melakukannya karena kebutuhan internal untuk melakukan perubahan sebenarnya sudah semakin meluas.

Apabila ketika perubahan yang mendasar itu disertai dengan perbaikan remunerasi maka manajemen perubahan akan relatif lebih mudah dilakukan. Salah satu sumber persoalan dalam birokrasi adalah rendahnya penghasilan aparatur birokrasi. Pemerintah membiarkan aparturnya berburu rente dari kewenangan pelayanan yang dimilikinya, membiarkan mereka memiliki produktivitas yang rendah, dan merekrut mereka tanpa kompetensi yang jelas karena pemerintah menggaji mereka dengan standar yang rendah. Mereka yang memiliki kualifikasi yang baik dan unggul dalam birokrasi publik diperlukan sama dengan mereka yang memiliki kualifikasi buruk. Namun, ketika pemerintah menaikkan standar remunerasi mengikuti standar yang berlaku di pasar kerja, maka sudah selayaknya pemerintah menaikkan standar kinerja dan kompetensi aparturnya. Ketika kenaikan standar kinerja dan kompetensi aparatur birokrasi disesuaikan dengan standar remunerasi yang cukup kompetitif maka perubahan itu akan dinilai wajar oleh aparatur birokrasi. Dengan demikian, resistensi terhadap perubahan dapat diminimalkan secara relatif mudah.

Apabila pemerintah mengelola perubahan itu secara tepat dan efektif serta mampu memberikan harapan kepada mereka bahwa reformasi birokrasi akan diikuti oleh perbaikan remunerasi dan kesempatan yang semakin besar untuk memperbaiki kompetensi. Reformasi akan dilihat oleh aparatur birokrasi sebagai peluang untuk meninggalkan kualitas diri dan profesionalismenya. Menurut Dwiyanto (2011), pemerintah harus berani bersikap tegas dalam mengelola konsekuensi-konsekuensi yang mungkin muncul dari perubahan itu, seperti

perampangan birokrasi. Mereka yang kompetensinya rendah dan tidak mungkin diberdayakan kembali untuk dapat menguasai kompetensi tertentu yang dibutuhkan oleh birokrasi harus dipensiunkan secara dini. Melaksanakan reformasi birokrasi menuntut pemerintah untuk berani mengambil resiko dan mengelola dampak yang mungkin muncul sebagai akibat dari perubahan birokrasi. Tidak ada reformasi tanpa resiko. Pernyataan bahwa reformasi dapat dilakukan tanpa risiko atau pengakuan telah melakukan reformasi hanya dengan memperbaiki standar remunerasi sebenarnya hanyalah bentuk kebohongan publik (Dwiyanto, 2011).

Program reformasi birokrasi yang digunakan oleh pemerintah sekarang adalah kesempatan emas karena momentumnya sangat tepat untuk melakukan perubahan dalam birokrasi. Keinginan pemerintah untuk melakukan perbaikan remunerasi cukup kuat, sementara tuntutan publik terhadap perubahan birokrasi publik semakin sulit untuk dibendung. Akumulasi ketidakpuasan publik terhadap birokrasi telah memuncak dan meluas sehingga publik cenderung semakin terbuka dan mau menerima kebijakan pemerintah untuk menaikkan standar perubahan dalam birokrasi publik. Sebagai pembayar pajak mereka akan merelakan pungutan pajaknya dipergunakan sebagian untuk menyadari bahwa standar remunerasi aparatur birokrasi di Indonesia sekarang ini relatif rendah sehingga dalam banyak hal mereka sering kali menganggap bahwa perilaku berburu rente di lingkungan birokrasi sebagai sesuatu yang wajar. Itu yang menjadi salah satu kemungkinan yang menyebabkan mereka cenderung menjadi toleran terhadap perilaku pungli dalam penyelenggaraan layanan publik.

B. Membangun Persepsi yang Sama tentang Reformasi Birokrasi

Menurut Dwiyanto (2011) bahwa distorsi terhadap nilai dan substansi kebijakan merupakan hal yang sering terjadi pada tataran proses pelaksanaan suatu kebijakan publik. Oleh karena itu, para pemangku kepentingan sering kali memberikan interpretasi terhadap isi kebijakan berdasarkan kepentingannya yang sempit, terutama ketika isi kebijakan tidak terdefinisikan dengan jelas. Akibatnya, distorsi terhadap kebijakan menjadi salah satu permasalahan awal yang harus dihadapi oleh para agen pelaksana.

Pengalaman Indonesia sebelumnya dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi juga menunjukkan hal yang serupa. Ketidakjelasan konsep desentralisasi dan otonomi daerah telah membuka ruang yang sangat luas bagi para pemangku kepentingan untuk memaknai desentralisasi dan otonomi daerah secara berbeda-beda sesuai dengan kepentingan masing-masing (Dwiyanto, dkk, 2003). Otonomi daerah memiliki makna yang berbeda-beda tergantung pada perspektif yang digunakan. Para pemangku kepentingan di daerah, yang selama ini melihat sentralisasi dan otonomi daerah sebagai peluang untuk menempatkan penduduk asli dalam jabatan di pemerintahan daerah. Mereka yang selama ini menganggap pemerintah pusat telah berbuat tidak adil dalam mengelola sumber daya alam lebih memaknai otonomi daerah sebagai kesempatan untuk memanfaatkan sumber daya alam yang ada di daerahnya untuk kepentingan daerahnya sendiri. Sementara ada juga yang melihat otonomi daerah sebagai peluang untuk mencari PAD yang setinggi-tingginya melalui pajak dan retribusi daerah. Persepsi yang berbeda di kalangan kelompok kepentingan ini membuat pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia mengalami distorsi sehingga mengganggu pelaksanaan otonomi daerah.

Hal serupa sangat mungkin terjadi dalam implementasi kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia. Para pemangku kepentingan, termasuk aparatur birokrasi, akan memaknai kebijakan tersebut dari perspektifnya sendiri dan berusaha menjadikan pemaknaannya terhadap substansi kebijakan reformasi sebagai dasar untuk menyikapi berbagai aspek pelaksanaan reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi akan dilihat dan disikapi oleh para pemangku kepentingan sesuai dengan pemahaman mereka terhadap substansi kebijakan. Persoalan akan muncul ketika para pemangku kepentingan memahami tujuan reformasi birokrasi dan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya secara salah serta menyikapinya secara berbeda dari yang diharapkan oleh para penggagas reformasi birokrasi. Kondisi seperti ini jika diantisipasi dapat menggeser arah reformasi birokrasi dari tujuan semula yang telah dirumuskan dalam visi reformasi birokrasi. Permasalahan tersebut dapat menjadi sangat kritis ketika distorsi pemahaman terhadap nilai dan tujuan dari reformasi birokrasi terjadi di kalangan para pemangku kebijakan. Ketika para pengambil kebijakan reformasi birokrasi memahami secara sempit tujuan dari reformasi birokrasi, yaitu menjadi sekadar reformasi birokrasi akan marak terjadi di kalangan

aparatur birokrasi pemerintah. Pemahaman yang salah terhadap nilai dan tujuan yang terkandung dalam reformasi birokrasi jika tidak diluruskan dapat menggagalkan reformasi birokrasi bahkan sebelum reformasi itu sendiri dilaksanakan. Karena itu para pembuat dan pelaksana kebijakan reformasi birokrasi perlu mengantisipasi hal ini dan menjaga agar pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia tidak dipahami secara sempit dan dibelokkan menjadi perbaikan remunerasi berbasis kinerja.

Sebagai Negara yang telah cukup lama merdeka, namun belum pernah melaksanakan kebijakan reformasi birokrasi secara cukup mendasar, tentu akan banyak timbul kesulitan dalam pelaksanaannya. Dinamika perjalanan bangsa yang cukup panjang telah membuat jarak antara sosok birokrasi yang diharapkan dan realitas kondisi birokrasi yang dimiliki menjadi sangat lebar. Ketika ekspektasi publik terhadap kinerja birokrasi sangat tinggi sementara realitas kinerja birokrasi publik sangat jauh terbelakang, hal itu membuat sasaran perubahan dalam kebijakan reformasi birokrasi menjadi sangat banyak dan kompleks. Hasil survey terbaru (2010) menurut Dwiyanto (2011) yang dikeluarkan oleh PERC yang basis di Hongkong tentang persepsi ekspatriat terhadap kinerja birokrasi menunjukkan kinerja birokrasi publik di Indonesia termasuk yang terburuk di kawasan Asia Pasifik. Dari 16 negara yang disurvei, Indonesia menempati peringkat yang terendah setelah Kamboja, dengan skor 9.27 (0;terbersih; 10;terkorup). Bahkan, di antara Negara ASEAN, Indonesia hampir selalu mendapatkan predikat terkorup sejak 1997 hingga 2010 (data PERC dalam *transparency international Indonesia*, 2010, dalam Dwiyanto, 2011). Situasi ini menuntut kebijakan reformasi yang menyeluruh dan mampu menyentuh semua dimensi persoalan yang dihadapi oleh birokrasi publik.

Birokrasi publik di Indonesia sudah lama menderita dan tidak diurus oleh pemerintah dengan benar sehingga mengidap banyak penyakit kronis yang membuat birokrasi publik mengalami disfungsi. Kompleksitas itu tentu membuat pemerintah mengalami kesulitan dalam merancang kebijakan strategis reformasi birokrasi dan menentukan prioritas karena terlalu banyak aspek kehidupan birokrasi yang harus segera dibenahi dan semuanya menuntut untuk segera dilakukan. Dalam situasi seperti ini tentu pemerintah tidak memiliki pilihan kecuali melakukan reformasi yang menyeluruh. Kebijakan reformasi yang bersifat *peacemeal* tentu tidak akan efektif karena perubahan satu aspek kehidupan birokrasi akan terkooptasi oleh persoalan yang

terjadi dalam aspek lainnya. Namun, melakukan perubahan secara radikal pada sebagian besar dimensi persoalan yang dihadapi birokrasi juga sangat berisiko, terutama dalam mengelola konflik yang muncul sebagai akibat dari perubahan dalam birokrasi publik. Kebijakan reformasi birokrasi selalu menghasilkan resistensi dari para pihak yang merasa kepentingannya terganggu dengan adanya perubahan yang terjadi dalam birokrasi publik. Perubahan yang radikal menuntut kapasitas yang tinggi dalam mengelola konflik. Mengelola perubahan membutuhkan kapasitas untuk mengelola konflik dan memobilisasi dukungan terhadap perubahan. Skala perubahan yang akan dikenalkan harus sesuai dengan kapasitas dalam mengelola konflik dan memobilisasi dukungan dari para pemangku kepentingan. Miskonsepsi di kalangan agen pelaksanaan dan pengambil kebijakan tentang reformasi birokrasi harus diluruskan agar semua pemangku kepentingan memahami secara tepat kebijakan reformasi birokrasi yang akan dilakukan oleh pemerintah. Pemahaman yang tepat ini penting agar para pemangku kepentingan dapat mengambil sikap yang jelas terhadap kebijakan reformasi birokrasi publik yang dilaksanakan oleh pemerintah. Jika tidak diluruskan, distorsi ini dapat menimbulkan masalah di kemudian hari ketika aparatur menyadari bahwa ternyata reformasi menuntut banyak perubahan sikap dan perilaku. Perbaikan standar remunerasi menuntut perubahan standar profesionalitas mereka, standar kinerja, serta sikap dan perilakunya ketika berhubungan dengan warga. Kesalahan mereka dalam memahami substansi dari reformasi birokrasi membuat mereka gagal melakukan adaptasi terhadap tuntutan perubahan, bahkan mereka cenderung bersikap resisten atau setidaknya tidak memenuhi harapan dari kebijakan reformasi birokrasi. Resistensi dari internal birokrasi akan semakin besar ketika pelaksanaan reformasi birokrasi mulai menyentuh restrukturisasi birokrasi yang sangat mungkin akan membuat sebagian dari mereka kehilangan jabatan. Di kalangan para pelaksanaan kebijakan, distorsi terhadap reformasi birokrasi dapat membuat mereka gagal menyusun strategi yang tepat untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan yang terjadi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di masing-masing kementerian dan lembaga.

Distorsi lainnya yang juga perlu dihindari adalah kecenderungan pemerintah melakukan perubahan birokrasi dalam rangka melakukan structural adjustmen untuk semata-mata meningkatkan daya saing ekonominya. Diskursus yang terjadi dalam reformasi birokrasi di negara-negara berkembang,

termasuk Indonesia, sering kali dipicu oleh keinginan untuk memperbaiki efisiensi ekonomi. Memperbaiki efisiensi ekonomi dan membuat pelaku pasar menjadi lebih berdaya saing tentu sangat sah dan baik untuk dijadikan sebagai tujuan reformasi birokrasi. Namun, menempatkan reformasi birokrasi di Indonesia dalam perspektif yang sempit hanya untuk meningkatkan daya saing dan efisiensi ekonomi saja dapat menimbulkan distorsi. Reformasi birokrasi diperlukan bukan hanya untuk memperbaiki efisiensi ekonomi nasional, tetapi juga untuk memperbaiki kehidupan sosial dan politik secara keseluruhan. Demokrasi yang sehat dan bermanfaat untuk peningkatan kesejahteraan rakyat membutuhkan birokrasi yang bukan hanya efisien, tetapi juga profesional, peduli terhadap kepentingan publik, dan mampu memberikan kontribusi terhadap terwujudnya *democratic governance*.

Menurut Dwiyanto (2011) bahwa pengalaman dari banyak negara yang melakukan reformasi birokrasi karena dorongan untuk memperbaiki efisiensi ekonomi semata cenderung menjadikan reformasi birokrasi sangat elitis. Reformasi birokrasi cenderung merespons kebutuhan para pelaku usaha dan pemilik kapital, tetapi kurang peduli terhadap kebutuhan dan masalah publik yang dirasakan oleh masyarakat. Salah satu penyebab kegagalan reformasi birokrasi di Indonesia selama ini menurut Dwiyanto (2011) terutama pada masa orde baru, adalah nilai yang dikejar dari berbagai upaya pembenahan birokrasi publik hanya berorientasi untuk memperbaiki efisiensi ekonomi. Efisiensi ekonomi dinilai penting karena dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, yang selanjutnya diharapkan dapat menciptakan lapangan kerja.

Serangkaian kebijakan deregulasi dan debirokratisasi sebenarnya telah berulang kali dilakukan oleh pemerintah orde baru. Namun, karena perspektif yang digunakan untuk memahami perubahan yang diperlukan dalam birokrasi publik sangat sempit, yaitu bagaimana agar birokrasi dapat berperan dalam pertumbuhan ekonomi maka kebijakan tersebut tidak mampu mendorong perubahan yang mendasar dan berkelanjutan, ketika krisis ekonomi dan politik terjadi, sebagai akibat dari kegagalan mengendalikan krisis moneter pada akhir rezim orde baru, birokrasi publik tidak mampu menjadi krisis ekonomi bahkan, birokrasi publik justru menjadi bagian dari masalah yang ikut memperburuk situasi yang terjadi pada waktu itu.

Pemerintah dan para pemangku kepentingan harus menjaga arah perjalanan reformasi birokrasi agar tetap sesuai dengan visi reformasi birokrasi. Sasaran dari reformasi birokrasi bukan hanya

perbaikan efisiensi dan daya saing ekonomi semata, tetapi mencakup bagaimana birokrasi dapat berperan positif dalam memberdayakan masyarakat dan memperkuat demokratisasi. Untuk itu, sasaran dari reformasi birokrasi sangat luas. Reformasi birokrasi dibutuhkan karena birokrasi merupakan bagian dari sebuah institusi penyelenggaraan pemerintahan yang mendudukkan kepentingan publik sebagai pemimpin. Artinya, birokrasi dan aparturnya peduli terhadap kepentingan publik dan selalu menjadikan kepentingan publik sebagai kriteria utama dalam pengambilan keputusan. Dalam bidang ekonomi, institusi birokrasi harus mampu memberdayakan satuan sosial ekonomi untuk meningkatkan efisiensi dan daya saingnya dalam menghadapi pasar global yang semakin ketat dan kompetitif. Dalam bidang politik, birokrasi harus mampu memberikan dukungan pada proses demokratisasi yang sekarang ini semakin intensif.

Birokrasi publik harus mampu mengambil jarak dengan kepentingan politik yang sempit, yang sering diusung oleh elite politik. Komitmen politik dari birokrasi publik semestinya ditujukan untuk kepentingan bangsa dan politik negara. Oleh karena itu, salah satu sasaran dari reformasi birokrasi adalah bagaimana menjadikan birokrasi sebagai institusi yang efektif berperan melakukan mediasi terhadap proses politik yang sempit dan kepentingan publik yang luas. Ketika proses politik cenderung elitis dan didominasi oleh kepentingan politik sempit, birokrasi harus tampil secara cerdas menjadi institusi yang memperjuangkan kepentingan publik.

Reformasi birokrasi di Indonesia juga perlu dilakukan untuk memperkuat peran birokrasi publik dan aparturnya sebagai alat pemersatu bangsa. Kecenderungan birokrasi publik untuk terkotak-kotak secara etnik dan kedaerahan harus dihentikan. Pengotak-ngotakan birokrasi berbasis etnisitas, agama, dan nilai-nilai primordial lainnya dapat menimbulkan reaksi balik yang berlebihan di daerah, yang terlihat dari semakin menonjolnya pengotak-ngotakan birokrasi menurut etnisitas, agama, dan nilai-nilai primordial lainnya. Pelaksanaan otonomi daerah yang kurang cerdas selama dekade terakhir ini telah memperburuk kondisi tersebut, terutama ketika pengalihan personel ke daerah tidak diikuti dengan mekanisme rekrutmen yang terbuka, kompetitif, dan berbasis pada kompetensi. Akibatnya, desentralisasi cenderung menghalangi mobilitas aparatur lintas daerah dan antarsusunan pemerintahan. Akibatnya, wawasan nasional dan kebangsaan kurang dapat dikembangkan dalam

kehidupan aparatur birokrasi publik. Penguatan birokrasi sebagai alat pemersatu bangsa harus menjadi sasaran dan nilai penting dari kebijakan reformasi birokrasi.

Upaya untuk selalu menarik gerbong reformasi birokrasi menuju pada perspektif dan kepentingan yang sempit selalu akan terjadi. Masing-masing kelompok kepentingan akan selalu berusaha mendorong pelaksanaan reformasi birokrasi untuk menjawab kebutuhan dan kepentingan mereka masing-masing. Tarik menarik dan konflik kepentingan tidak dapat dihindari dan akan selalu terjadi. Tugas manajer kebijakan reformasi birokrasi adalah menjaga agar kebijakan reformasi tetap berada pada jalur yang benar. Yaitu mengacu pada pencapaian visi reformasi birokrasi. Pengalaman dari banyak negara lain menunjukkan bahwa salah satu penyebab kegagalan dari pelaksanaan reformasi birokrasi adalah ketika mereka gagal menjaga agar pelaksanaan reformasi birokrasi tetap berada di jalur yang telah disepakati bersama.

Menjaga agar pelaksanaan reformasi birokrasi tetap berada pada jalur yang benar dan telah disepakati bersama sangat penting apabila kita ingin melembagakan reformasi birokrasi menjadi gerakan yang partisipatif dan berkelanjutan distorsi terhadap kebijakan reformasi birokrasi harus dihindari agar dukungan publik yang luas terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi dapat dipertahankan. Untuk itu, berbagai nilai, tujuan, dan pemahaman tentang reformasi birokrasi publik perlu disosialisasikan secara terus menerus sehingga kepemilikan terhadap kebijakan reformasi birokrasi dapat diperluas bukan hanya di kalangan aparatur, tetapi juga di kalangan para pemangku kepentingan lainnya. Untuk membangun persepsi yang sama, sosialisasi dan komunikasi tentang reformasi perlu dilakukan, baik di kalangan internal birokrasi ataupun di kalangan pemangku kepentingan di luar birokrasi publik. Pemerintah perlu membuat agenda yang jelas dari kebijakan reformasi birokrasinya itu, yaitu mencakup apa yang akan dilakukan, kapan, siapa agen pelaksanaannya, apa indikator keberhasilannya, dan bagaimana masyarakat luas dapat ikut mengawasi pelaksanaannya. Berbagai aspek dari kebijakan reformasi birokrasi itu harus dikomunikasikan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah melalui reformasi birokrasi. Transparansi pelaksanaan reformasi birokrasi harus dilakukan agar kebijakan reformasi bukan hanya menjadi milik birokrasi dan aparaturnya, tetapi menjadi milik semuanya, termasuk para pemangku kepentingan. Sebagai pemilik dan sekaligus pengguna birokrasi publik, masyarakat

sudah seharusnya memiliki akses untuk terlibat dalam kegiatan reformasi birokrasi, setidaknya untuk memastikan pelaksanaan reformasi birokrasi sejalan dengan harapan dan cita-cita pembaruan birokrasi publik.

Pengalaman di banyak negara terkait dengan perubahan di sektor publik menunjukkan pentingnya dilakukan komunikasi dengan para pemangku kepentingan itu secara efektif. Distorsi terhadap kebijakan reformasi, yang muncul sebagai akibat dari kurangnya komunikasi, dapat menghasilkan respons yang salah dari para pemangku kepentingan terhadap kebijakan reformasi birokrasi di kalangan internal dapat membuat perubahan tidak terjadi sebagaimana yang diharapkan. Aparat birokrasi yang menjadi sasaran dari perubahan sering salah memahami maksud dan tujuan dari perubahan yang akan dilakukan sehingga responsnya terhadap perubahan menjadi bias. Akibatnya, tujuan reformasi birokrasi beresiko gagal diwujudkan (Dwiyanto, 2011).

Kegagalan dalam menjalin komunikasi dengan kalangan eksternal juga dapat menyebabkan terjadinya mispersepsi terhadap maksud dan tujuan reformasi birokrasi. Mispersepsi ini dapat membuat masyarakat luas gagal memberikan dukungan terhadap proyek reformasi birokrasi. Bahkan hal itu sering kali memunculkan apatisme dan resistensi publik terhadap proyek reformasi birokrasi. Padahal, jika berhasil diwujudkan kebijakan itu sangat bermanfaat bagi masyarakat luas (Dwiyanto, 2011).

Implementasi kebijakan reformasi birokrasi yang menyeluruh, seperti yang akan dilaksanakan di Indonesia yang melibatkan kementerian, lembaga nonkementerian, dan pemerintah daerah, tentu membutuhkan dukungan kelembagaan yang kuat sebagai motor penggerak dan pengendali reformasi birokrasi (*engine of reform*). Institusi ini berperan sebagai motor penggerak sekaligus dan pengendali pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi (*oversight body*). Pusat pengendali kebijakan reformasi birokrasi ini harus memiliki otoritas yang memadai dan setidaknya-tidaknya mampu mengendalikan dan mengoordinasikan kegiatan reformasi birokrasi di kementerian, lembaga nonkementerian, dan daerah. Di banyak negara, pusat kendali tersebut biasanya diletakkan langsung dibawah koordinasi persiden atau wakil presiden (Wollmann, 2003).

Penempatan pusat pengendali di bawah otoritas kantor kepresidenan sangat penting karena mereka harus mengoordinasi kegiatan implementasi reformasi birokrasi dikementerian dan lembaga nonkementerian serta mensinergikan kegiatan di kedua lembaga itu dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Dengan

menempatkan pusat pengendalian gerakan reformasi tersebut di bawah kantor presiden atau wakil presiden, setidaknya lembaga tersebut memiliki otoritas untuk memaksa kementerian dan lembaga nonkementerian agar mematuhi kebijakan reformasi birokrasi.

Di Indonesia, pengoordinasian reformasi birokrasi menjadi mandat dari kementerian PAN dan RB. *Grand desing* dan *road map* reformasi birokrasi sedang disiapkan oleh kementerian PAN dan RB. Kualitas substansi dan pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia sangat ditentukan oleh pola pikir, paradigma, dan visi dari para pejabat di kementerian tersebut. Keterjangkauan (*exposure*) kementerian PAN dan RB terhadap lembaga-lembaga yang selama ini mendorong reformasi birokrasi, seperti universitas, lembaga riset dan para pemangku kepentingan gerakan reformasi birokrasi, menjadi salah satu permasalahan yang dihadapi oleh kementerian tersebut untuk dapat merumuskan kebijakan birokrasi sering tidak didasarkan pada argumentasi ilmiah dan teori kausal yang memadai sehingga sering kali gagal menyelesaikan akar masalah yang terjadi dalam birokrasi publik.

Keberadaan kementerian PAN selama ini belum banyak memberikan kontribusi dalam pembangunan birokrasi dan administrasi publik. Kementerian PAN dan Lembaga Administrasi Negara (LAN) belum mampu menjadi sumber inspirasi bagi pengembangan inovasi dalam birokrasi dan pemerintahan dalam usianya yang cukup panjang, kementerian PAN belum mampu meletakkan dasar yang kukuh bagi reformasi administrasi di Indonesia. Arah reformasi administrasi di Indonesia tidak jelas. Pemahaman tentang sistem administrasi di Indonesia tidak jelas. Pemahaman tentang sistem administrasi publik yang perlu dikembangkan untuk mempercepat terwujudnya tata pemerintahan NKRI yang desentralistis dan demokratis sampai sekarang masih sangat kabur. Akibatnya, sering kali terjadi kerancuan hubungan antarkementerian, antara kementerian/lembaga dan daerah otonomi, serta antara kementerian, lembaga, daerah dan komisi negara. Kementerian PAN dan RB perlu segera meletakkan dasar-dasar legal untuk pengembangan sistem administrasi publik NKRI yang desentralistis, demokratis, dan mampu memperkuat integrasi nasional. Dengan memiliki peran yang sangat strategis, pemberdayaan kementerian tersebut menjadi keniscayaan.

Pemberdayaan kementerian PAN dan RB sangat mendesak mengingat mandat yang diberikan pada kementerian

tersebut untuk menjadi *leading agency* dalam gerakan reformasi birokrasi publik. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, reformasi birokrasi adalah proyek nasional yang rumit, memiliki dimensi yang sangat luas, dan melibatkan banyak kelompok kepentingan yang tersebar di dalam dan di luar institusi negara. Problem yang dihadapi birokrasi publik di Indonesia sangat kompleks karena sejak merdeka pemerintah tidak mengurus birokrasinya secara serius. Pemerintah tidak pernah serius membentuk birokrasinya untuk menjadi agen pelayanan, perubahan, dan pemersatu bangsa. Reformasi birokrasi membutuhkan kebijakan yang menyeluruh dan dapat efektif menyelesaikan berbagai masalah yang selama ini terus berkembang dalam birokrasi publik. Kebijakan tersebut juga harus diterima oleh para pemangku kepentingan. Karena itu, proses perumusan kebijakan reformasi birokrasi harus dilakukan secara terbuka dan partisipatif sehingga berbagai pemikiran, harapan, dan kepentingan yang berbeda-beda memperoleh tempat yang wajar dalam proses deliberasi untuk merumuskan kebijakan tersebut. Proses kebijakan yang terbuka juga diperlukan untuk memperluas kepemilikan dan dukungan terhadap kebijakan reformasi birokrasi.

Mengadalkan sumber daya yang tersedia di kementerian PAN dan RB untuk merumuskan kebijakan reformasi birokrasi yang menyeluruh dan mendasar tentu bukan tindakan yang tepat dan terlalu riskan mengingat sumber daya yang tersedia di kementerian tersebut sangat terbatas. Untuk dapat menjadi *think tank* kebijakan reformasi birokrasi, kementerian PAN dan RB harus diberdayakan terlebih dahulu, setidaknya dengan cara meningkatkan akses mereka terhadap pemikiran mutakhir yang berkembang dalam dunia akademis, hasil riset yang tersedia, dan gagasan-gagasan cerdas untuk mereformasi birokrasi publik. Para pejabat dan profesional yang ada di kementerian PAN dan RB perlu didorong agar memiliki pandangan yang *outward looking* dan *comprehensive* dalam membaca masalah yang terjadi pada birokrasi publik. Para pejabat publik dan profesional di kementerian PAN selama ini cenderung mengembangkan perspektif yang *inward looking* dan kurang begitu memperhatikan perkembangan keilmuan yang dapat dimanfaatkan untuk mencari solusi yang tepat terhadap masalah yang terjadi dalam reformasi birokrasi publik.

Salah satu indikasi rendahnya utilisasi ilmu pengetahuan dalam proses kebijakan yang terjadi di kementerian PAN dan RB terlihat pada pembentukan UU nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik. UU yang sangat strategis dan sudah sangat

lama ditunggu-tunggu oleh masyarakat ternyata memiliki beberapa masalah terkait dengan konsep yang dipergunakan dalam UU tersebut yang tidak sesuai dengan yang dikembangkan dalam ilmu pengetahuan, dunia akademis, dan praktik internasional (Dwiyanto, 2010). Para akademis dan peneliti sering mengalami kesulitan berkomunikasi dengan para praktisi karena mereka menggunakan konsep yang berbeda. Kita juga mengalami kesulitan untuk berkomunikasi dengan dunia luar karena konsep yang digunakan dalam peraturan perundangan di Indonesia tidak lazim dan berbeda dari yang digunakan negara-negara lainnya. Situasi ini semestinya dapat dihindari apabila Kementerian PAN dan RB dalam menyiapkan rancangan UU tersebut lebih terbuka dan memiliki akses terhadap pengetahuan mutakhir yang relevan dengan tupoksinya.

Jika kecenderungan seperti ini masih terus terjadi di Kementerian PAN dan RB, sangat sulit untuk menjadikan kementerian ini sebagai sumber inspirasi dan gagasan untuk menggerakkan reformasi di kementerian dan lembaga lainnya. Keterbatasan sumber daya, jangkauan terhadap sumber informasi, dan pengetahuan seperti universitas dan pusat kajian tentang birokrasi, serta otoritas yang dimiliki merupakan kendala utama bagi Kementerian PAN dan RB untuk menjadi *engine of reform* sebagai sumber inspirasi *clearing house*, pengelolaan pengetahuan, dan sekaligus institusi, pengendalian kegiatan reformasi birokrasi publik di Indonesia. Untuk menjadi motor penggerak reformasi birokrasi maka Kementerian PAN dan RB perlu diberdayakan sehingga dapat menjalankan perannya untuk menjadi leading agency dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia.

Melihat kondisi yang demikian maka dukungan terhadap Kementerian PAN dan RB sangat diperlukan agar kementerian itu dapat berperan sebagai *engine of reform*. Presiden perlu memberikan dukungan kepada kementerian tersebut agar mampu menjalankan perannya sebagai pusat pengembangan kebijakan reformasi birokrasi. Dukungan anggaran, personel, dan akses terhadap pusat informasi dan pengetahuan sangat diperlukan untuk memberdayakan Kementerian PAN dan RB. redefinisi Visi dan misi LAN menurut Dwiyanto (2011) perlu dilakukan agar keberadaannya dapat diberikan dukungan yang optimal terhadap fungsi dan mandat yang dimiliki oleh Kementerian PAN dan RB. Sedangkan pusat pengendalian dan pengawasan gerakan reformasi birokrasi (*oversight body*) perlu dilakukan oleh institusi yang lebih tinggi, yaitu setidaknya-tidaknya dikendalikan langsung

oleh wakil presiden, jika memang tidak dipimpin oleh presiden secara langsung. Pemisahan antara pusat pengembangan kebijakan dan pengendali kebijakan penting untuk dilakukan karena reformasi birokrasi akan menuntut perubahan yang signifikan dari masing-masing kementerian dan lembaga nonkementerian, terutama ketiga melakukan penataan kelembagaan yang perlu menghasilkan resistensi internal. Diperlukan otoritas yang lebih tinggi dari kementerian dan lembaga nonkementerian untuk memaksa mereka melakukan perubahan, yang tentunya hal itu tidak dapat dilakukan oleh kementerian PAN dan RB.

Pembentukan komite pengarah reformasi birokrasi nasional (RBN) tentu sangat penting dan mungkin dapat mengatasi berbagai permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan reformasi birokrasi yang tidak dapat diatasi oleh tim RBN terutama dalam memaksa kementerian dan lembaga nonkementerian untuk mematuhi program-program reformasi birokrasi. Dalam keputusan presiden nomor 14 tahun 2010 dinyatakan bahwa salah satu tugas dari komitmen pengarah adalah mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk menegakkan kepatuhan terhadap standar pelaksanaan reformasi birokrasi dan kinerja operasi birokrasi. Pertanyaannya, seberapa efektif komite pengarah RBN ini ketika berhadapan dengan kekuatan-kekuatan status quo yang ada di kementerian dan lembaga nonkementerian, terutama ketika pimpinan dari kedua lembaga itu memiliki pertimbangan dan kepentingan yang berbeda dari yang dirumuskan dalam program reformasi birokrasi.

Sebagai pusat pengembangan kebijakan reformasi birokrasi, kementerian PAN dan RB sekaligus dapat berperan mengelola informasi dan pengetahuan yang dihasilkan dan muncul dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Pengelolaan pengetahuan ini sangat penting untuk dilakukan agar teladan (*good practices*), inovasi, serta cerita mengenai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia dapat didokumentasikan dan disebarakan pada semua kelompok kepentingan sehingga proses pembelajaran bersama dapat dikelola secara efektif. Cerita kesuksesan dan kegagalan, inovasi, serta keteladanan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di kementerian dan lembaga harus disalurkan kepada kementerian PAN dan RB untuk didokumentasikan, dikaji, dan dijadikan sebagai pembelajaran bersama bagi semua kementerian, lembaga, dan daerah. Informasi tersebut perlu didistribusikan juga kepada

perguruan tinggi dan lembaga kajian untuk menjadi diskursus akademis dan sumber inspirasi bagi mereka dalam menyusun agenda riset. Dengan cara ini, agenda riset dari universitas dan pusat kajian dapat menjawab kebutuhan para pengambil kebijakan.

Selama ini kegiatan produksi informasi dan ilmu pengetahuan sering berkorespondensi dengan kegiatan perumusan kebijakan. Akibatnya, terdapat jarak yang sangat lebar antara kegiatan produksi informasi atau pengetahuan dan kegiatan pengembangan kebijakan publik. Dalam pengelolaan pengetahuan yang dihasilkan dari proses pelaksanaan reformasi birokrasi, kementerian PAN dan RB dapat berperan untuk mendekatkan kedua kegiatan tersebut dan sekaligus berfungsi sebagai *clearing house* untuk masalah reformasi birokrasi.

Untuk mempercepat pelaksanaan reformasi birokrasi di kementerian, lembaga dan daerah maka setiap kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah perlu membentuk satuan (*task force*) yang secara khusus diberi mandat untuk mengelola pelaksanaan reformasi birokrasi di institusi masing-masing. Satuan itu sebaiknya bertanggung jawab secara langsung pada menteri, kepala lembaga, dan kepala daerah. Satuan-satuan yang ada setiap kementerian, lembaga, dan daerah itu nantinya harus terhubung dengan pusat pengembangan kebijakan (kementerian PAN dan RB) sehingga koordinasi dan sinergi dapat dilakukan secara mudah dan efektif.

C. Manajemen Perubahan

Kebijakan reformasi birokrasi yang menyeluruh dan melibatkan kementerian, lembaga, dan daerah membutuhkan manajemen perubahan yang efektif dan solid. Setiap perubahan selalu akan menciptakan resistensi dari berbagai pihak yang nasibnya dipengaruhi oleh kebijakan reformasi birokrasi, dengan alasan yang berbeda-beda. Bagi kalangan internal birokrasi dikementerian, lembaga, dan daerah yang merasa telah mapan dan nyaman dengan kondisi yang ada sekarang dapat menganggap reformasi birokrasi sebagai suatu gangguan terhadap kenyamanan yang selama ini mereka nikmati. Reformasi birokrasi menghadapkan mereka pada situasi baru yang tidak pasti dan juga risiko untuk kehilangan apa yang selama ini dapat mereka nikmati dengan mudah. Mereka menolak perubahan karena menganggap perubahan lebih banyak menciptakan ketidakpastian. Ketidakpahaman terhadap substansi kebijakan sering membuat

mereka tidak dapat memahami posisinya dengan baik dalam birokrasi publik ketika mengalami perubahan.

Resistensi yang lebih keras dapat muncul dari mereka yang memiliki komitmen terhadap nilai-nilai, tradisi, dan praktik dalam birokrasi yang bertentangan dengan nilai, tradisi, dan perilaku baru yang akan diintroduksi oleh kebijakan reformasi birokrasi. Para mafioso, koruptor, dan agen-agennya yang berada di dalam ataupun di luar birokrasi publik tentu akan menolak reformasi birokrasi karena dapat membuat mereka kehilangan pasar korupsi yang dominan. Birokrasi publik selama ini telah cenderung menjadi pasar korupsi yang sangat dominan dan memberikan ruang yang leluasa kepada para mafioso untuk mengatur transaksi korupsi dalam birokrasi melalui pembuatan kebijakan, regulasi, dan program yang hanya menguntungkan pihak tertentu yang sanggup membayar “uang ekstra”. Kebijakan, regulasi, dan program tersebut sering menjadi arena transaksi korupsi antara para penguasa dan para pengusaha atau warga yang membutuhkan perlakuan istimewa. Aparatur yang korup dan pengusaha hitam yang selama ini leluasa menjadikan birokrasi sebagai pasar korupsi tentu akan menolak dengan keras reformasi birokrasi karena membuat mereka tidak lagi dapat dengan mudah melakukan transaksi korupsi melalui birokrasi publik.

Para politisi yang selama ini memanfaatkan kebobrokan birokrasi publik untuk melakukan *political corruption* tentu juga akan berusaha menghambat reformasi birokrasi karena dapat menghilangkan arena korupsi bagi mereka. Selama ini, mereka dapat melakukan praktik korupsi dengan mudah, yaitu melalui permainan anggaran, proses legislasi, dan pengawasan. Ketika birokrasi publik memiliki integritas dan profesionalisme yang tinggi maka para politisi di DPR/D akan mengalami kesulitan untuk menjadikan pelaksanaan fungsi-fungsi mereka sebagai instrumen untuk melakukan transaksi korupsi dengan atau melalui aktor-aktor dalam birokrasi publik.

Birokrasi yang korup dapat menjadi lahan yang subur bagi para politisi untuk melakukan transaksi korupsi melalui pelaksanaan fungsi-fungsi politik yang mereka emban. Para pemegang kekuasaan politik, seperti presiden, kepala daerah, menteri, dan pimpinan lembaga negara, akan memiliki ruang yang semakin terbuka untuk melakukan penyalahgunaan kekuasaan ketika birokrasi di lingkungannya memiliki integritas dan profesionalisme yang rendah. Korupsi politik selalu berjalan beriringan dengan birokrasi yang korup. Ketika reformasi birokrasi menghilangkan semua *privileges* yang selama ini

dinikmati oleh para politisi busuk tentu mereka akan berusaha menggunakan kekuasaan politik yang dimilikinya untuk menghambat reformasi birokrasi. Resistensi terhadap reformasi birokrasi dapat muncul dari masyarakat luas yang tidak memahami tujuan kebijakan reformasi birokrasi dan manfaat yang akan diperoleh dari pelaksanaan reformasi birokrasi. Kontroversi yang selama ini terjadi tentang reformasi birokrasi di Indonesia sebagian disebabkan oleh ketidakjelasan dari substansi reformasi birokrasi itu sendiri. Minimnya upaya pemerintah untuk mengkomunikasikan dan melakukan edukasi terhadap masyarakat tentang pentingnya perubahan dalam birokrasi publik membuat masyarakat kurang mengapresiasi kebijakan reformasi birokrasi semakin tinggi ketika menyaksikan kegagalan reformasi birokrasi di kementerian keuangan (Dwiyanto, 2011). Apatisme terhadap kondisi birokrasi publik yang sudah sedemikian parah barangkali dapat menyelaskan mengapa sebagian besar warga di banyak daerah cenderung menganggap korupsi dalam birokrasi pelayanan sebagai hal yang wajar. Para pengguna birokrasi pelayanan menilai bahwa membayar pungutan liar (pungli) adalah hal yang wajar dan mereka bersedia membayar. Bahkan sebagian di antara mereka justru merasa bersedia membayar. bahkan sebagian di antara mereka justru merasa bersedia membayar pungli karena merasa urusannya dapat segera diselesaikan. Apatisme terhadap kondisi yang terjadi dalam birokrasi dan kecenderungan para pemangku kepentingan untuk beradaptasi dengan kondisi yang buruk dalam birokrasi dapat menghambat reformasi birokrasi. Masyarakat yang telah terbiasa dengan kondisi buruk dalam birokrasi dan memiliki kemampuan untuk beradaptasi dengan kondisi yang buruk dalam birokrasi dapat menghambat reformasi birokrasi. Dalam konteks ini, komunikasi dan edukasi kepada masyarakat dan pemangku kepentingan harus dilakukan agar mereka memiliki informasi yang lengkap tentang manfaat yang akan diterimanya dari pembaruan birokrasi publik.

Memetakan sikap, reaksi, dan tindakan yang mungkin dilakukan oleh para pemangku kepentingan, baik dari kalangan internal ataupun eksternal birokrasi publik, dalam merespons pelaksanaan reformasi birokrasi tentu sangat penting dan strategis untuk dilakukan. Pelaksanaan reformasi birokrasi juga membawa banyak harapan baru bagi banyak pihak yang selama ini sudah lama menunggu terjadinya perubahan yang mendasar dalam kehidupan birokrasi publik di Indonesia. Para pengusaha, warga pengguna, serta penggiat anti korupsi dan masyarakat sipil yang menyakini reformasi birokrasi akan membawa perubahan sosok

dan perilaku aparatur birokrasi tentu akan menyambut gembira pelaksanaan reformasi birokrasi itu. Komunikasi yang intensif dengan mereka perlu dilakukan agar lebih menyakinkan mereka tentang keseriusan pemerintah untuk melakukan perubahan dan membuat birokrasi menjadi lebih fungsional dalam memajukan kehidupan bangsa.

Pemetaan dan analisis terhadap para pemangku kepentingan baik yang pro maupun kontra terhadap reformasi birokrasi, kepentingan yang mendasari respons mereka terhadap reformasi birokrasi, serta resistensi dan dukungan yang mungkin muncul perlu dilakukan. Kementerian PAN dan RB sebagai *leading agency* dan satuan pelaksana di masing-masing kementerian, lembaga, dan daerah harus melakukan pemetaan dan menyusun strategi yang efektif untuk mengoptimalkan potensi dukungan dan memperkecil potensi resistensi terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi. Upaya yang serius harus dilakukan untuk memperluas dukungan terhadap reformasi birokrasi. Salah satunya adalah dengan mencegah terjadinya distorsi terhadap kebijakan reformasi birokrasi.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, distorsi terhadap reformasi birokrasi dapat bersumber dari berbagai pihak yang memiliki kepentingan-kepentingan yang tidak mudah diintegrasikan dengan tujuan reformasi birokrasi. Mereka akan selalu berupaya mendistorsi kebijakan reformasi birokrasi sehingga muncul image publik yang salah tentang reformasi birokrasi. Komunikasi, edukasi, dan persuasi perlu dilakukan untuk mengenalkan dan menanamkan nilai dan tradisi baru birokrasi bukan hanya di kalangan internal, tetapi juga para pihak di luar birokrasi yang peduli terhadap perubahan birokrasi publik, kegiatan tersebut perlu dilakukan secara periodik dan rutin untuk memperkecil distorsi dan pencitraan negatif terhadap reformasi birokrasi.

Proses perubahan dalam birokrasi pada umumnya membutuhkan waktu yang lama. Reformasi birokrasi tidak semudah membalik telapak tangan, yang perubahannya dengan cepat dapat diobservasi dan manfaatnya segera dapat dirasakan. Selain perubahan yang terjadi sebagai akibat reformasi, manfaat dari perubahan birokrasi juga memerlukan waktu yang lama untuk dapat dirasakan. Sementara resistensi dan kendala yang mengiringi proses reformasi selalu muncul dengan cepat dan berpengaruh terhadap kehidupan aparatur birokrasi, pejabat, anggota DPR/D, para pemangku kepentingan lainnya.

Aparatur birokrasi mungkin merasakan reformasi birokrasi menciptakan tekanan baru terhadap mereka untuk bekerja lebih produktif, menguasai kompetensi baru, serta mengubah sikap dan perilaku mereka dalam menjalankan tugas sehari-hari. Para pejabat publik dihadapkan pada aspirasi dan ekspektasi publik yang semakin besar terhadap terjadinya perubahan dalam birokrasi, termasuk perubahan standar etika dan ukuran kinerja. Para anggota DPR/D yang biasanya dapat berburu *rente* tidak lagi dapat melakukannya secara leluasa karena reformasi birokrasi membuat ruang yang mereka miliki untuk menjadikan birokrasi sebagai arena transaksi korupsi semakin sempit. Ketika para pelaksanaan dan pemangku kepentingan mulai merasakan efek yang tidak menguntungkan dari perubahan birokrasi, sementara manfaat yang diharapkan belum dapat dieasakan, sering kali muncul keraguan di antara mereka, apakah reformasi birokrasi memang pilihan kebijakan yang tepat dan perlu dilanjutkan atautkah sebaliknya. Dalam situasi seperti itu sering muncul kagalauan di kalangan para pemangku kepentingan terhadap kebijakan reformasi birokrasi. Kegagalan-kegagalan yang terjadi dalam pelaksanaan reformasi birokrasi dapat memunculkan keraguan dan pertanyaan tentang masa depan reformasi birokrasi itu sendiri. Kasus mafia pajak di kementerian keuangan menunjukkan kegagalan dari perbaikan sistem remunerasi untuk mencegah praktik KKN dalam pengelolaan pajak. Kenaikan gaji yang berlipat ganda di kementerian keuangan ternyata tidak berpengaruh terhadap integritas aparatur di sana. Rendahnya standar moral dan kejujuran sebagian dari mereka, walaupun mereka tetap berusaha melakukan praktik korupsi. Situasi seperti ini sering menimbulkan keraguan terhadap efektivitas reformasi birokrasi dalam mendorong birokrasi publik untuk berubah. Akibatnya, dukungan terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi dapat menurun.

Para politisi yang menginginkan keuntungan atau manfaat jangka pendek sering ragu dan tidak sabar dengan pelaksanaan kebijakan reformasi birokrasi. Dukungan mereka terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi sering menjadi goyah ketika harapan mereka tidak segera terwujud begitu pula dengan dukungan publik. Masyarakat yang sudah lama mengharapkan terjadinya perubahan dalam birokrasi sering kali kurang dapat bersabar dengan lambannya perubahan yang terjadi dalam birokrasi publik. Kementerian PAN dan RB dan satuan-satuan pelaksana reformasi birokrasi di kementerian, lembaga, dan daerah harus mengambil tindakan yang tepat ketika dukungan

terhadap pelaksanaan reformasi memudar sementara resistensi dan kendala semakin menguat.

Agen pelaksana reformasi birokrasi membutuhkan daya tahan yang kuat untuk selalu mempertahankan momentum dan semangat perubahan mengingat reformasi birokrasi membutuhkan waktu yang lama. Agen pelaksana harus tahan banting dalam mengelola proses perubahan. Ibarat sebuah perjalanan, reformasi birokrasi adalah perjalanan panjang yang penuh rintangan dan setiap saat dihadapkan pada risiko kecelakaan karena jalan yang dilaluinya berkelok-kelok dan melewati jurang yang sangat dalam. Pelaksanaan reformasi harus dikendalikan secara hati-hati karena hambatan dan kendala yang menghalangi perubahan birokrasi akan selalu muncul dan tidak dapat dihindari.

Karena perubahan yang mendasar membutuhkan waktu yang lama untuk dapat dirasakan manfaatnya, para agen pelaksana sering melakukan program-program yang dalam jangka pendek dapat dirasakan manfaatnya oleh para pemangku kepentingan program yang bersifat *quick win* atau *quick yielding* sering dilakukan untuk menumbuhkan harapan dalam masyarakat bahwa reformasi birokrasi sudah mulai menunjukkan hasil (Dwiyanto, 2011). Program-program perbaikan pelayanan publik di banyak negara sering dijadikan sebagai bagian dari program yang bersifat *quick win*. Walaupun perubahannya cenderung bersifat superfisial, program seperti itu dapat menimbulkan kesan dan citra di masyarakat bahwa reformasi telah berhasil mewujudkan perubahan masyarakat yang merasakan adanya perubahan cara, jenis, dan kualitas pelayanan publik dapat memiliki keyakinan bahwa perubahan sudah berada di jalur benar sehingga perlu didukung agar dapat berkelanjutan.

Pengembangan program seperti itu penting untuk menciptakan *image* yang positif terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi dan keberhasilannya perlu disebarluaskan kepada masyarakat. Jika dikelola dengan baik, pelaksanaan program seperti itu dapat membangun citra yang positif dan memperluas dukungan terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi. Pelaksanaan program *quick win* harus diikuti dengan perubahan yang substantif dalam berbagai aspek strategis, seperti perubahan kelembagaan, budaya organisasi, sistem kepegawaian, dan sistem insentif yang berbasis kinerja. Jika perubahan yang substantif tidak dapat dilakukan, pelaksanaan program yang menghasilkan manfaat instan tadi justru dapat memukul balik pelaksanaan reformasi birokrasi. Masyarakat dan pemangku kepentingan dapat memiliki kesan yang buruk terhadap reformasi birokrasi karena

persepsi mereka tentang reformasi birokrasi menjadi terdistorsi. Bahkan, sangat mungkin masyarakat merasa dibohongi karena ternyata yang mereka harapkan dari reformasi birokrasi tidak terwujud, kecuali hanya menikmati perubahan yang bersifat superficial dan instan.

Mengelola keseimbangan antara perubahan yang bersifat instan dan perubahan substantif sangat penting untuk mendorong reformasi birokrasi agar dapat berjalan dengan baik. Pimpinan dan agen pelaksana reformasi birokrasi perlu mengembangkan cara yang efektif untuk pada saat memulai pelaksanaan reformasi birokrasi. Semakin matang usia kebijakan reformasi maka proporsi perubahan yang substantif harus semakin besar. Ketika dukungan dan kepercayaan publik terhadap reformasi birokrasi semakin besar dan solid maka porsi perubahan yang substantif harus semakin besar dan menjadi perhatian penting dari pimpinan dan pelaksanaan reformasi birokrasi. Mereka juga harus dapat memperkuat keterkaitan antara program-program yang bersifat instan dan perubahan yang bersifat substantif atau mendasar dalam birokrasi publik. Program *quick-win* harus menjadi bagian yang terintegrasi dengan program reformasi birokrasi yang substantif dan dilakukan dalam rangka melakukan perubahan yang bersifat mendasar dari reformasi birokrasi nasional. Misalnya, ketika kepolisian menyelenggarakan layanan *mobile* untuk perpanjangan SIM dan STNK sebagai bagian dari program yang bersifat instan (*quick win*), program itu harus dikaitkan dengan perubahan yang lebih substantif dalam birokrasi kepolisian yaitu pengembangan budaya birokrasi yang menempatkan warga pengguna sebagai panglima. Perubahan itu juga harus dikaitkan dengan perubahan yang lebih mendasar terhadap struktur birokrasi kepolisian yang memungkinkan terjadinya interaksi yang lebih sederhana, mudah, dan murah antara kepolisian dan warga dalam penyelenggaraan layanan publik. Jika keduanya tetap terpisah dan seolah masing-masing merupakan program yang berdiri sendiri, program instan seperti itu tidak akan banyak manfaatnya karena masyarakat pada akhirnya menyadari bahwa ternyata budaya dan struktur birokrasi di kepolisian belum berubah dan kepolisian masih mengalami status *quo*. Jika hal itu terjadi tentu kesan dan citra yang semula telah berhasil dibangun dengan baik akan pudar dengan sendirinya dan kepercayaan publik terhadap kebijakan reformasi birokrasi menjadi lebih sulit untuk dibangun kembali.

Investasi untuk meningkatkan kapasitas pembelajaran perlu dilakukan untuk meningkatkan kapasitas melakukan

perubahan yang lebih substantif. Reformasi birokrasi harus dilihat sebagai proses pembelajaran, dengan aparatur, satuan kerja dan institusi birokrasi mengalami proses pembelajaran untuk membentuk sikap dan perilaku baru, melembagakan tradisi dan budaya baru, serta mengembangkan struktur dan prosedur baru. Untuk dapat melakukan berbagai hal baru tentu diperlukan proses pembelajaran baik pada aparatur maupun pada institusi birokrasi itu sendiri. Melakukan kesalahan adalah hal yang biasa dan wajar terjadi dalam proses pembelajaran. Banyak contoh program reformasi birokrasi yang berhasil bermula dari kesalahan. Sebagian besar inovasi pelayanan muncul karena kegagalan sebelumnya dalam penyelenggaraan layanan. Yang penting untuk diperhatikan adalah setiap kementerian, lembaga, dan daerah perlu memiliki satuan tugas yang dibentuk untuk mengkaji kesalahan-kesalahan yang terjadi, mengidentifikasi penyebabnya, mencari solusi untuk memperbaikinya, serta mendokumentasikannya agar dapat menjadi bahan pembelajaran bersama. Dengan cara seperti itu, setiap kementerian, lembaga, dan daerah akan mampu melakukan pembelajaran dan sekaligus memproduksi pengetahuan tentang reformasi birokrasi. Pembelajaran dan pengetahuan yang dihasilkan oleh setiap institusi perlu didistribusikan kepada institusi lainnya.

Dalam hal ini, kementerian, lembaga, dan daerah itu sangat penting untuk dikembangkan. Apabila dikelola dengan baik, sistem itu dapat mendorong terjadinya pembelajaran bersama dan memperluas kepemilikan terhadap pengetahuan dan pengalaman yang dihasilkan dalam melaksanakan reformasi birokrasi. Upaya meningkatkan kapasitas melakukan perubahan dapat dilakukan pada tingkat aparatur, proses dan prosedur, ataupun pada tingkat pada sistem. Upaya meningkatkan kapasitas melakukan perubahan pada tingkat aparatur dapat dilakukan melalui berbagai bentuk pemberdayaan aparatur lainnya. Aparatur birokrasi publik pada umumnya tidak terlatih untuk melakukan perubahan. Mereka juga jarang mengalami pembelajaran untuk berubah. Mereka juga jarang mengalami pembelajaran untuk berubah. Sebaliknya, aparatur birokrasi terbiasa bekerja secara rutin dan memperlakukan segala sesuatunya secara *taken for granted*. Situasi seperti itu masih sangat umum terjadi dalam birokrasi publik. Akibatnya, aparatur birokrasi mengalami kejumudan dan tidak memiliki kapasitas untuk melakukan pembelajaran. Berbagai kegiatan pendidikan dan pelatihan dapat dirancang untuk membuka wawasan

perubahan dan mendorong mereka untuk menjadi agen perubahan.

Pada tingkat proses dan prosedur kerja, kendala perubahan sering muncul dari prosedur dan proses kerja yang tidak memberikan ruang bagi aparatur untuk berpikir kreatif dalam melaksanakan tugasnya. Birokrasi publik cenderung sangat *ruled-driven*. Tata cara melaksanakan tugas diatur dalam prosedur kerja yang rinci dan tertulis serta dilembagakan secara ketat dalam birokrasi publik. Pelaksanaan tugas didasarkan pada petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) yang rinci dan pelanggaran terhadap prosedur sering dianggap oleh aparat pengawasan sebagai temuan. Aparat pengawasan masih cenderung menggunakan “kacamata kuda” dalam menjalankan tugas, yaitu hanya membandingkan antara tindakan yang dilakukan aparatur birokrasi dan peraturan yang berlaku. Ketika tindakan aparatur tidak sesuai dengan peraturan dan prosedur yang berlaku maka tindakan tersebut selalu dipandang sebagai sebuah penyimpangan. Aparat pengawasan sering kali gagal memahami mengapa aparatur birokrasi sering kali harus mengambil tindakan di luar prosedur yang ada untuk merespons masalah-masalah publik yang belum atau tidak diatur dalam prosedur dan peraturan yang ada.

Pemberian kewenangan untuk mengambil diskresi menjadi sangat penting bagi upaya meningkatkan kapasitas melakukan perubahan. Kewenangan aparatur untuk mengambil diskresi perlu diatur secara jelas. Kesempatan untuk melakukan inovasi perlu diberikan kepada aparatur dan satuan birokrasi publik. Ketentuan yang mengatur tindakan untuk melakukan inovasi, dan pembelajaran dari setiap inovasi yang dilakukan perlu segera dibuat, jika kewenangan untuk mengambil diskresi dan melakukan inovasi dapat diatur secara jelas sehingga dapat menjadi basis legal bagi aparatur dan birokrasi publik untuk melakukan inovasi dalam rangka merespons kepentingan publik, kapasitas individual aparatur dan institusi birokrasi untuk melakukan perubahan pada tingkat organisasi yang selama ini mungkin muncul karena tidak adanya ruang tersedia bagi pengembangan kreativitas dan inovasi dapat di atasi dengan sendirinya. Birokrasi publik akan semakin terbuka, dinamis, menjadi arena pembelajaran yang menarik. Kreativitas, inovasi, dan perubahan menjadi tradisi baru yang melekat dalam birokrasi publik. Sehingga birokrasi publik akan semakin dipercaya oleh masyarakat, karena sebagian besar kebutuhannya akan terpenuhi dan mendapat pelayanan yang berkualitas dari pelayanan publik.

D. Monitoring, Evaluasi, dan Pengelolaan Pengetahuan

Sistem monitoring dan evaluasi (monev) perlu dikembangkan untuk menilai kapasitas dari program-program reformasi birokrasi dalam mewujudkan perubahan-perubahan (*outcomes*) pada birokrasi publik. Sistem monev harus dikembangkan di setiap kementerian, lembaga, dan daerah, namun harus pula terintegrasi secara baik dengan sistem monev yang ada di kementerian PAN dan RB. Sistem monev dirancang untuk mendokumentasikan semua perubahan yang terjadi sebagai akibat dari pelaksanaan program reformasi birokrasi, baik yang diharapkan ataupun yang tidak diharapkan sebelumnya. Perubahan dalam birokrasi sering kali membutuhkan waktu yang lama sehingga sering belum dapat diobservasi pada saat tim monev melakukan pengukuran. Jika hal itu terjadi, sistem monev harus dapat mendokumentasikan output dari program dan *effect* yang terjadi sebagai akibat dari adanya output dan bagaimana hal itu dapat memberikan kontribusi terhadap terwujudnya hasil (*outcomes*).

Untuk dapat mengembangkan sistem monev yang efektif, setiap kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah harus mengembangkan indikator kinerja kunci (*key performance indicators*) dari program dan kegiatan reformasi birokrasi yang dilaksanakannya di institusi masing-masing. Program dan kepentingan untuk melaksanakan reformasi birokrasi di masing-masing institusi dapat berbeda-beda sesuai dengan kondisi dan problem yang dihadapi oleh institusi tersebut. Walaupun birokrasi publik di Indonesia relatif memiliki permasalahan yang sama, seperti struktur kelembagaan yang kompleks dan efisien, budaya kekuasaan yang berlebihan, orientasi pada profesionalisme dan kepentingan publik yang rendah, dan politisasi birokrasi yang tinggi, bisa saja intensitas dari masing-masing permasalahan tersebut berbeda antarkementerian, lembaga, dan daerah. Walaupun secara nasional kebijakan reformasi birokrasi di Indonesia memiliki sasaran yang relatif sama, pelaksanaan dan aktualisasinya di masing-masing kementerian, lembaga dan daerah dapat berbeda-beda. Karena itu, kemungkinan masing-masing institusi memiliki indikator kunci yang digunakan itu merefleksikan program dan kegiatan yang dilakukan oleh masing-masing institusi dan mampu mengukur perubahan yang terjadi sebagai akibat dari pelaksanaan reformasi birokrasi di institusinya.

Ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam mengembangkan indikator kinerja kunci (IKK). Secara umum

indikator tersebut harus menggambarkan perubahan yang diharapkan terjadi sebagai akibat dari pelaksanaan reformasi birokrasi. Indikator harus dapat secara spesifik dan jelas menggambarkan bagaimana output kegiatan dan program reformasi birokrasi dalam berbagai aspek sebagaimana tergambar dalam peta jalan pembangunan birokrasi publik. Indikator juga harus dapat menyakinkan para pemangku kepentingan bahwa seandainya indikator tersebut dapat terpenuhi atau dapat diwujudkan maka tujuan reformasi akan terwujud dengan sendirinya. IKK harus dapat diukur secara mudah. Pengukuran kinerja reformasi birokrasi harus mudah dan sederhana agar kinerja reformasi birokrasi dapat dibandingkan dengan standar yang ada, baik berupa biaya, waktu, dan harapan publik terhadap perubahan birokrasi publik. Harapan publik terhadap reformasi birokrasi sangat besar dan mereka menginginkan agar perubahan tersebut segera dapat dirasakan. IKK harus dapat diukur secara mudah agar pemangku kepentingan dapat menilai apakah perubahan yang terjadi sesuai dengan waktu, biaya, dan harapannya. Apakah dengan biaya reformasi yang begitu besar, jumlah waktu yang dihabiskan, dan harapan yang dimilikinya, perubahan yang terjadi dalam birokrasi publik sudah berada di jalur yang benar dan layak untuk terus dilakukan.

Indikator kunci juga sebaiknya sederhana, mudah dipahami, mudah digunakan, dan mudah diperoleh datanya. Walaupun mampu mengukur secara tepat perubahan yang terjadi dalam birokrasi, indikator yang tidak mudah diperoleh datanya dan juga tidak mudah untuk digunakan tidak akan banyak manfaatnya. Mengumpulkan dan mengelola data untuk monev bukan pekerjaan yang sederhana dan murah. Data yang kompleks dan sulit diperoleh membutuhkan dana yang besar dan sering kali tidak terjangkau dengan sumber daya yang ada. IKK yang tidak mudah diperoleh datanya justru dapat melunturkan semangat untuk melakukan kegiatan monev. Karena itu, pengembangan IKK harus dilakukan sedemikian rupa sehingga menghasilkan indikator yang sederhana, ramping, dan mudah untuk dikumpulkan dengan menggunakan sumber daya yang ada.

IKK juga harus menghasilkan indikator yang relevan dengan strategi dan kebijakan reformasi birokrasi publik. Salah satu tujuan dari melakukan monev adalah untuk mengetahui apakah strategi dan program-program yang dilaksanakan dalam reformasi birokrasi sudah tepat dan mampu mendorong terjadinya perubahan yang mendasar dalam birokrasi. Apakah strategi yang dilakukan mampu memberikan kontribusi terhadap pencapaian

visi reformasi birokrasi? Pengembangan IKK harus mampu menghasilkan indikator yang tepat untuk mengukur efektivitas dari strategi yang digunakan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Dengan demikian, penggunaan IKK dapat memberikan informasi kepada para pemangku kepentingan tentang perlu tidaknya strategi dilanjutkan bahkan diperkuat karena dinilai mampu mendorong perubahan birokrasi seperti yang diinginkan.

Informasi yang dihasilkan dari kegiatan monev tidak pernah tersebar dari dimensi waktu. Kegunaan dan nilai informasi tergantung pada waktu keberadaannya. Para pengambil keputusan membutuhkan informasi pada saat mereka akan mengambil keputusan. Apabila informasi diproduksi dan didistribusikan kepada mereka setelah proses pengambilan keputusan maka informasi tersebut menjadi tidak ada nilainya. Dimensi waktu dari informasi sangat penting. Pengembangan IKK harus memperhatikan dimensi waktu, baik dalam pengadaannya maupun pendistribusiannya. IKK yang sederhana, ramping, dan datanya mudah diperoleh membuat waktu yang diperlukan untuk mengadakannya menjadi pendek, datanya mudah diolah, dan hasilnya dapat didistribusikan kepada para pengambil keputusan secara cepat sehingga dapat dimanfaatkan untuk mengambil keputusan.

Prinsip-prinsip pengembangan IKK sering kali disebut sebagai SMART, yang merupakan kependekan dari *specific, measurable, achievable, relevant, dan timely-bounded*. Setiap kementerian, lembaga nonkementerian, dan pemerintah daerah harus mengembangkan indikator untuk menilai kinerja pelaksanaan reformasi birokrasi. Indikator tersebut harus jelas, sederhana, efisien, cocok, serta mudah diperoleh dan digunakan. Pengembangan indikator kinerja untuk berbagai program dan kebijakan pemerintah selama ini justru sebaliknya. Pemerintah cenderung mengembangkan indikator yang kompleks yang terlihat dari jumlah data yang diperlukan, tingkat kesulitan pengadaannya, besaran biaya yang diperlukan, dan juga tingkat kesulitan dalam pemanfaatannya.

Salah satu contohnya adalah indikator kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dikembangkan oleh kementerian dalam negeri (kemendagri) dan diatur dalam PP nomor 6 tahun 2008. Indikator yang digunakan sangat banyak, mahal, tidak mudah digunakan, dan dalam banyak hal tidak relevan untuk menggambarkan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, sehingga tidak banyak digunakan oleh para pemangku kepentingan. Bahkan, kemendagri sendiri mengalami

kegamangan untuk menggunakannya dalam menilai kinerja pemerintah daerah. Kemendagri juga gamang untuk menjadikan informasi yang dihasilkan dari penggunaan IKK tersebut sebagai dasar untuk mengambil kebijakan perbaikan kinerja daerah (Dwiyanto, 2011).

Pengembangan IKK yang memenuhi prinsip-prinsip di atas penting untuk diwujudkan karena indikator tersebut nantinya akan digunakan untuk mengumpulkan data dasar dari setiap kementerian, lembaga nonkementerian, dan pemerintah daerah. Apabila IKK sederhana, tepat, datanya mudah dikumpulkan, dan mudah digunakan, penyediaan data dasar juga menjadi mudah dan murah. Dengan begitu, kementerian, lembaga nonkementerian, dan pemerintah daerah akan memiliki semangat untuk mengumpulkan dan mengelola data dasar. Masih lemahnya tradisi untuk mendokumentasikan kinerja di sektor publik menjadi kendala utama dalam pengembangan data dasar. Tidak seperti di sektor swasta, upaya pengumpulan data tentang kinerja di sektor publik masih relative terbatas. Di sektor bisnis, indikator kinerja tersedia di pasar dan dapat diakses oleh para pemangku kepentingan secara mudah. Sedangkan, indikator kinerja di sektor publik lebih banyak tidak tersedia sehingga pengadaannya cenderung mahal.

Ke depannya, data tentang kinerja perlu dikelola secara baik dan publik harus dapat mengaksesnya secara mudah. Apalagi dengan berlakunya UU keterbukaan informasi publik, para penyelenggaraan pemerintahan dan Negara memiliki kewajiban untuk menjamin akses warga terhadap informasi tentang kinerja instansi. Tradisi untuk mengumpulkan, mengelola, dan mendistribusikan informasi tentang kinerja harus dikembangkan di sektor publik. Sektor publik harus memiliki statistik yang menggambarkan profil dan IKK dari masing-masing institusi. Hanya dengan cara yang seperti itu informasi tentang kinerja sektor publik akan tersedia, dengan begitu, publik dapat menilai keberhasilan kebijakan publik tertentu, seperti kebijakan reformasi birokrasi, secara mudah.

Terdapat banyak cara yang dapat dilakukan untuk mengumpulkan data dasar. Setiap kementerian, lembaga, dan pemerintah daerah dapat melakukan survey untuk mengumpulkan data dasar sesuai dengan IKK masing-masing. Data yang dikumpulkan sebaiknya bersifat objektif (bukan perseptif) sehingga mudah diperbandingkan antarsatuan birokrasi dan antarwaktu setelah reformasi birokrasi dilaksanakan. Setiap pelaksanaan program reformasi birokrasi harus mengumpulkan

catatan (*records*) tentang kejadian baik dan buruk, fenomena keberhasilan dan kegagalan, serta berbagai perubahan yang terjadi sebagai akibat dari pelaksanaan reformasi birokrasi. Semua kejadian yang relevan dengan IKK harus dikumpulkan, dianalisis, dan dikelola untuk menghasilkan informasi yang dapat digunakan untuk menjelaskan pelaksanaan reformasi birokrasi. Semua catatan tentang berbagai hal tersebut perlu dikumpulkan secara periodik untuk memantau dinamika pelaksanaan reformasi birokrasi.

Kementerian dan lembaga perlu mengembangkan sebuah satuan organisasi untuk mengumpulkan, mengelola, dan menganalisis data dasar dan kinerja pelaksanaan reformasi birokrasi dalam rangka memantau dan mengevaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi dimasing-masing institusi. Satuan ini nantinya yang akan memproduksi informasi tentang kinerja, pengetahuan (*best and practices*), dan mendistribusikannya kepada semua pemangku kepentingan yang terkait untuk mendorong adanya pembelajaran bersama. Satuan ini juga menjalankan fungsi monitoring internal untuk secara periodik memantau kemajuan pelaksanaan reformasi birokrasi di institusinya. Satuan ini harus memiliki akses langsung pada pimpinan kementerian, lembaga nonkementerian, dan daerah agar informasi tentang kemajuan pelaksanaan reformasi birokrasi dan rekomendasi untuk perbaikannya dapat secara langsung disampaikan kepada pimpinan. Akses langsung pada pimpinan penting untuk diberikan agar informasi tentang kinerja dapat segera disampaikan kepada pimpinan dengan kemungkinan terjadinya distorsi yang minimal. Monitoring secara eksternal perlu dilakukan untuk memperoleh informasi pembandingan. Kementerian, lembaga, dan daerah yang terlibat dalam pelaksanaan reformasi birokrasi dapat meminta lembaga yang independen dan kredibel untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan reformasi di institusinya. Pusat kajian dan universitas yang memiliki kepedulian dan keahlian dalam reformasi birokrasi dapat diminta untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi. Keterlibatan satuan monitoring dan evaluasi eksternal itu penting untuk memberikan informasi pembandingan bagi pimpinan kementerian, lembaga nonkementerian, dan daerah tentang kinerja pelaksanaan reformasi birokrasi dan menyakinkan para pemangku kepentingan bahwa informasi yang dihasilkan dari kegiatan monitoring dan evaluasi dapat dipercaya dan dapat dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kebijakan. Kegiatan monitoring internal dan eksternal harus mengacu pada IKK yang

telah dikembangkan oleh masing-masing institusi. Perseolan sering muncul karena kegiatan monitoring tidak mengacu pada IKK. Satuan monitoring eksternal yang tidak terlibat dalam perumusan IKK sering tidak memahami mengapa IKK itu dirumuskan sebagaimana adanya. Mereka terkadang mengembangkan IKK menurut versi mereka sendiri. Hal seperti ini harus dihindari karena dapat menghasilkan penilaian yang berbeda terhadap kemajuan pelaksanaan reformasi birokrasi. Jika hal itu terjadi, para pengambil keputusan cenderung ragu untuk memanfaatkan hasil dari kegiatan monitoring dan evaluasi sehingga pemanfaatannya rendah. Dialog di antara para pelaksana, pimpinan instansi, dan satuan monitoring eksternal tentang IKK dan rasionalitasnya perlu dilakukan agar terjadi kesepahaman tentang IKK dan penggunaannya dalam kegiatan monitoring dan evaluasi pelaksanaan reformasi birokrasi.

Kegiatan evaluasi perlu dilakukan untuk mengkaji apakah pelaksanaan reformasi birokrasi mampu menghasilkan perubahan dalam birokrasi publik ataukah tidak. Apakah perubahan yang terjadi dalam birokrasi mampu membawa birokrasi di kementerian, lembaga nonkementerian, dan pemerintah daerah menjadi lebih dekat dengan apa yang dicita-citakan dalam visi reformasi birokrasi public? Apakah reformasi juga menghasilkan perubahan-perubahan yang tidak diharapkan, baik yang positif ataupun negatif? Komponen program mana yang mampu memberikan kontribusi terhadap terjadinya perubahan dalam birokrasi publik? Apakah perubahan terhadap kebijakan reformasi birokrasi diperlukan? Sebagaimana telah dijelaskan di depan, perubahan dalam birokrasi sering tidak dapat segera diamati. *Outcome* yang diharapkan dari adanya perubahan juga sering tidak dapat segera diamati. Evaluasi tentu dapat dilakukan tanpa harus menunggu sampai outcome dapat diamati. Para pengambil kebijakan dan pemangku kepentingan tentu sangat ingin sering mengetahui efektivitas dari pelaksanaan reformasi birokrasi dalam mendorong perubahan sikap, perilaku, dan pola pikir aparatur birokrasi. Mereka tidak dapat menunggu sampai perubahan dapat diamati karena risikonya terlalu besar. Kalau ternyata setelah menunggu lama hasilnya menunjukkan bahwa outcomes yang diharapkan tidak terjadi berarti instansi tersebut kehilangan waktu dan sumber daya yang besar tanpa mendapatkan manfaat apa pun.

Kualitas IKK memiliki peran yang sangat kritis. Ketika IKK dirumuskan dengan memperhatikan variabel waktu, yaitu waktu terjadinya perubahan dan waktu munculnya kebutuhan

informasi maka IKK yang dirumuskan tentu akan menggunakan indikator-indikator yang keberadaannya dapat segera diobservasi. indikator-indikator tersebut mungkin bukan indikator yang secara langsung mengukur *outcomes* dari pelaksanaan reformasi birokrasi karena *outcomes* biasanya belum dapat diamati secara langsung pada saat pelaksanaan program baru berjalan satu tahun. waktu yang diperlukan bias 3-5 tahun atau bahkan lebih untuk dapat mengamati secara langsung *outcomes* dari pelaksanaan reformasi birokrasi. Padahal, evaluasi diperlukan segera, bahkan pada saat pelaksanaan reformasi itu baru berjalan satu tahun, merumuskan IKK yang dapat diukur dalam rentang waktu satu tahun menjadi sangat penting. IKK mungkin tidak secara langsung mengukur *outcomes*. Namun, apabila dengan terpenuhinya IKK diikuti oleh terwujudnya *outcomes*. Dengan demikian, keputusan yang terkait dengan perbaikan pelaksanaan reformasi dapat segera diambil.

Merumuskan IKK yang memperhatikan waktu dan kematangan kebijakan sangat penting untuk menghindari kesalahan dalam mengambil kesimpulan pada saat melakukan evaluasi terhadap kebijakan publik. Kesalahan dalam mengambil kesimpulan tentang keberhasilan dan kegagalan kebijakan publik sering terjadi karena evaluator tidak menggunakan indikator yang tepat untuk menilai *outcomes* dan *impacts* terjadi dari pelaksanaan kebijakan publik. Ketika program belum matang serta *outcomes* dan *impacts* belum terjadi atau terwujud tentu evaluator tidak akan dapat mengenali apalagi mengukur *outcomes* dan *impacts*. *Outcomes* dan *impacts* cenderung belum dapat diukur pada saat evaluasi pertama dilakukan. Evaluator dapat mengambil kesimpulan yang salah ketika mereka menyimpulkan bahwa program gagal karena *outcomes* tidak terjadi dan merekomendasikan untuk menghentikan program tersebut. *Outcomes* tidak terjadi karena memang belum saatnya untuk diukur pada saat evaluator melakukan pengukuran ketika evaluasi berikutnya dilakukan pada saat program telah lebih matang kemungkinan *outcomes* baru dapat diamati keberadaannya. Jika demikian terjadi, kesimpulan yang diambil oleh evaluator pertama tentu tidak tepat dan kesalahan dalam pengambilan kesimpulan telah terjadi.

Kegiatan monitoring dan evaluasi jika dilakukan secara serius akan dapat memproduksi pengetahuan yang sangat bermanfaat bukan hanya untuk mendukung keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi publik, tetapi juga bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan praktik administrasi publik.

Melalui kegiatan monitoring dan evaluasi, informasi tentang teladan dan pantangan (*good and band practices*), keberhasilan dan kegagalan, dan juga penyebabnya dapat diketahui. Kegiatan tersebut dapat menghasilkan pengetahuan, konsep, dan teori tentang berbagai aspek kehidupan birokrasi yang penting untuk didokumentasikan, dikelola, dan disebarluaskan dapat kepada pemangku kepentingan agar dapat dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Karena itu pemerintah perlu mengembangkan sistem untuk mengelola pengetahuan tersebut dan mendistribusikannya kepada para pihak yang membutuhkan. Tentu sangat besar manfaatnya jika setiap kementerian, lembaga, dan daerah dapat mengembangkan sistem tersebut dan mereka juga menyampaikan pengetahuan dan informasi yang diproduksinya kepada kementerian PAN dan RB sebagai *clearing house* pelaksanaan reformasi birokrasi sehingga dapat didistribusikan kepada semua satuan birokrasi publik. Pendistribusian pengetahuan semacam itu dapat mendorong adanya pembelajaran bersama dan juga mendorong terjadinya kesadaran kolektif yang sangat diperlukan bagi percepatan reformasi birokrasi di Indonesia.

Sistem pengelolaan pengetahuan harus dirancang untuk mendorong adanya *knewledge sahring* dan pembelajaran bersama. Sistem tersebut dapat diintegrasikan dengan sistem monitoring dan evaluasi. Sistem tersebut harus mampu mendokumentasikan semua kejadian yang relevan dan menganalisis penyebabnya serta membangun sebuah teori kausal yang menjelaskan serangkaian kejadian dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Sistem tersebut juga perlu dirancang untuk dapat memproduksi pengetahuan dan menyebarkanluarkannya sehingga dapat mendorong terjadinya pembelajaran bersama di antara semua pemangku kepentingan dan aktor pelaksanaan reformasi birokrasi. Kesalahan yang terjadi di sebuah kementerian, lembaga nonkementerian, dan pemerintah daerah perlu dianalisis kejadiannya, dicari penyebabnya, dan dijelaskan hubungan kausalnya sehingga pembelajaran dapat dipetik dari setiap kesalahan yang terjadi. Dengan cara ini, kesalahan yang sama dapat dihindari. Hal yang sama juga perlu dilakukan ketika terjadi keberhasilan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Semua kegagalan dan kesalahan harus menjadi bahan pembelajaran. Jika semua pengetahuan yang dihasilkan dapat didokumentasikan dan dijadikan sebagai pembelajaran, pelaksanaan reformasi birokrasi di Indonesia akan dapat menghasilkan pengetahuan yang sangat bermanfaat bukan hanya

bagi para pelaku birokrasi sekarang, tetapi juga bagi pelaku birokrasi di masa mendatang.

Mengelola pelaksanaan reformasi birokrasi publik di Indoensia ibarat melakukan perjalanan jauh yang penuh dengan rintangan dan jurang yang dalam setiap saat mengancam apabila kita tidak berhati-hati dalam mengendarai kendaraan. Sedikit kesalahan yang terjadi dalam perjalanan dapat mengganggu perjalanan atau bahkan menggagalkan perjalanan dalam mencapai tujuan. reformasi birokrasi publik adalah kebijakan yang sangat kompleks dilihat dari banyak hal, yaitu aspek yang diintervensi, pemangku kepentingan yang terlibat, waktu yang dibutuhkan untuk perubahan, dan sumber kesulitan yang mungkin terjadi dalam pelaksanaannya.

Kesulitan pertama dalam mengelola pelaksanaan reformasi birokrasi adalah bagaimana menjaga agar reformasi birokrasi mengarah pada perubahan yang mendasar, substantif, dan relevan dengan tantangan yang dihadapi oleh birokrasi publik di Indonesia yang sudah sangat kompleks. Para pembuat kebijakan dan manajer pelaksanaan reformasi birokrasi harus dapat menjaga agar pelaksanaan reformasi tidak menyimpang dari tujuan yang ditetapkan. Mereka harus memikirkan cara untuk mencegah agar reformasi birokrasi tidak dibajak di tengah jalan sehingga menjadi sekadar perbaikan remunerasi dan perbaikan standar pengukuran kinerja. Mereka juga harus mendorong agar reformasi tidak sekadar mengarah pada pelaksanaan perubahan yang bersifat superficial dan instan, melainkan lebih berorientasi pada perubahan yang substansial.

Distorsi terhadap substansi kebijakan adalah hal yang wajar terjadi dalam pelaksanaan sebuah kebijakan publik. Banyak pemangku kepentingan yang terlibat dalam pelaksanaan reformasi birokrasi sering menggunakan persektifnya yang sempit dalam memaknai reformasi birokrasi publik. Reformasi birokrasi di Indonesia sekarang ini dapat memiliki makna yang berbeda di kalangan pemangku kepentingan yang berbeda. Hal utama yang harus diperhatikan dalam mengelola proyek reformasi birokrasi adalah menjaga agar pelaksanaannya tetap berada pada jalur yang benar. Reformasi birokrasi publik harus tetap diarahkan untuk diwujudkan perubahan yang bersifat sistemis dan mencakup berbagai aspek yang selama ini menghalangi perubahan dalam birokrasi, yaitu struktur kelembagaan, sistem nilai dan budaya, kualitas aparatur, dan hubungannya dengan lingkungan seperti institusi politik dan masyarakat sipil. Upaya untuk menarik kereta reformasi pada persepektif yang sempit dan berorientasi pada

kepentingan jangka pendek melalui berbagai cara untuk mendistorsi pelaksanaan reformasi birokrasi akan selalu terjadi. Pimpinan kementerian, lembaga nonkementerian dan daerah harus dapat menjaga agar pelaksanaan reformasi birokrasi mampu mendorong perubahan sistem dalam birokrasi dan mempercepat pencapaian visi reformasi birokrasi.

Pelaksanaan reformasi juga membutuhkan adanya *leading agency* yang dapat menjadi *champion* dan *clearing house* bagi kementerian, lembaga nonkementerian, dan pemerintah daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi di institusi masing-masing. Kementerian PAN dan RB sebagai institusi yang memiliki mandat untuk menjadi *prime mover* reformasi birokrasi dapat menjadi *engine of bureaucratic reform*. Namun, kementerian tersebut harus menjadi terget reformasi yang pertama kalinya agar dapat menjalankan perannya secara efektif sebagai pusat pengembangan kebijakan reformasi birokrasi dan sebagai *leading agency* untuk menggerakkan reformasi birokrasi di Indonesia. Sumber daya yang ada di kementerian PAN dan RB kurang memadai untuk memikul beban yang sangat berat tersebut. Karena itu, peningkatan kapasitas kelembagaan tersebut dapat menjalankan fungsinya sebagai *engine of reform*.

Lembaga administrasi negara (LAN) perlu dikembalikan lagi misinya bukan hanya sebagai pusat pelatihan bagi aparat birokrasi pemerintah seperti yang sekarang ini digelutinya, tetapi juga sebagai pusat kajian strategis untuk mendukung kementerian PAN dan RB dalam merumuskan kebijakan reformasi birokrasi. Energi LAN yang selama ini dihabiskan untuk menyelenggarakan pelatihan penjenjangan, yang dalam banyak hal tidak banyak manfaatnya, harus diarahkan kembali untuk memperkuat misinya sebagai *think tank* reformasi birokrasi publik. Keterkaitan fungsional antara kajian dari LAN dan agenda kebijakan dari kementerian PAN dan RB perlu diperkuat. Kajian yang dilakukan oleh LAN sebaiknya diarahkan untuk memberikan dukungan terhadap pemenuhan kebutuhan informasi dalam pengembangan kebijakan reformasi birokrasi. Penguatan LAN dan kementerian PAN dan RB menjadi keniscayaan apabila mereka diharapkan memiliki peran yang strategis, yaitu sebagai *engine of bureaucratic reform*.

Untuk mengelola perubahan birokrasi publik dan menjaga agar program reformasi birokrasi dapat mendorong perubahan di kementerian, lembaga nonkementerian, dan daerah, maka pemerintah perlu mengembangkan sistem monitoring dan evaluasi yang mampu secara efektif mengendalikan perjalanan

reformasi birokrasi di masing-masing institusi tersebut. Sistem monitoring dan evaluasi yang dikembangkan di setiap kementerian dan lembaga harus terintegrasi dengan sistem pengelolaan pengetahuan. Keduanya sebaiknya dirancang untuk mampu menghasilkan bukan hanya pengetahuan tentang reformasi birokrasi, tetapi juga mendorong terjadinya pembelajaran di semua kementerian, lembaga, dan daerah. Reformasi birokrasi harus dijadikan sebagai arena pembelajaran bagi semua pemangku kepentingan dan birokrasi publik harus didorong untuk menjadi organisasi pembelajar.

Untuk itu setiap kementerian, lembaga nonkementerian, dan pemerintah daerah harus mengumpulkan dan mengelola data dasar berbasis pada indikator kinerja kunci (IKK) yang dikembangkannya. Data dasar tersebut harus dijadikan sebagai ukuran untuk menilai perjalanan reformasi birokrasi di masing-masing kementerian, lembaga nonkementerian, dan pemerintah daerah, serta mengukur seberapa besar pelaksanaan reformasi birokrasi publik mampu mendorong perubahan yang bersifat sistemis.

BAB V

MEMBANGUN KEPERCAYAAN PUBLIK TERHADAP PEMERINTAH

A. Konsep Kepercayaan Publik

Pada dekade terakhir ini kepercayaan terhadap pemerintah menjadi perdebatan yang penting di beberapa Negara terkait dengan berbagai krisis domestik yang terjadi di masing-masing Negara. Data menunjukkan adanya tren penurunan kepercayaan terhadap pemerintah di berbagai negara, baik pada negara yang sedang maju maupun berkembang, termasuk Indonesia (WEF, 2005; Blind, 2006; Khan, 2008; Dwiyanto, 2007). Fenomena menurunnya kepercayaan publik terhadap pemerintah bahkan kemudian cenderung menjadi fenomena global. Karena, itu krisis kepercayaan publik sangat penting untuk dikaji secara lebih mendalam agar kita dapat memahami kompleksitas dari fenomena itu dan juga upaya untuk memperbaikinya.

Menurut Dwiyanto (2010), di Indonesia, kajian mengenai kepercayaan publik belum banyak dilakukan sehingga belum memperoleh perhatian yang wajar dari para peneliti dan praktisi administrasi publik. Penelitian administrasi publik selama ini lebih memusatkan perhatiannya kepada isu-isu mengenai efisiensi, produktivitas, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, legitimasi, partisipasi, dan berbagai isu-isu lainnya yang terkait dengan kualitas tata pemerintahan. Isu tentang kepercayaan publik belum banyak dilirik oleh para peneliti karena kepercayaan publik cenderung diperlakukan sebagai *extraneous variable* dalam kepercayaan publik, tetapi juga memiliki peran penting dalam proses penyelenggaraan administrasi publik tersebut.

Lebih jauh, Dwiyanto (2011) mengemukakan bahwa di Indonesia, para ilmuwan baru mulai mendiskusikan kepercayaan terhadap pemerintah setelah Indonesia mengalami krisis ekonomi dan politik yang berakhir dengan jatuhnya rezim orde baru. Kejatuhan rezim itu dimulai dengan terjadinya krisis kepercayaan publik yang meluas akibat ketidakmampuan rezim Soeharto mengatasi krisis ekonomi pada waktu itu. Kegagalan dalam merespons krisis ekonomi itulah yang kemudian menjadi salah satu pemicu meluasnya ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Pemerintah orde baru kemudian kehilangan legitimasi hingga akhirnya muncul gerakan reformasi yang

berhasil memaksa Soeharto untuk mengundurkan diri sebagai presiden.

Walaupun kepercayaan publik mulai memperoleh perhatian dari berbagai pihak, pemahaman terhadap konsep kepercayaan publik masih sangat kabur. Konsep kepercayaan dan ketidakpercayaan publik sering digunakan untuk menjelaskan fenomena yang berbeda-beda yang memiliki cakupan luas, dan merujuk pada berbagai bentuk ketidakpuasan atau kekecewaan publik terhadap lembaga pemerintah yang dinilai gagal untuk memenuhi harapan publik. Beberapa istilah yang berbeda sering digunakan untuk menjelaskan fenomena yang terkait dengan kepercayaan, seperti *confidence*, *reliability*, dan *trustworthiness* (Coudhory, 2008). Kecenderungan untuk menggunakan konsep kepercayaan dan ketidakpercayaan secara berbeda-beda serta bergantung pada konteksnya ialah sesuatu yang wajar dan terjadi di banyak negara. Hal itu terjadi karena konsep kepercayaan publik bersifat multidimensional dan dapat dijadikan subjek dari disiplin yang berbeda, seperti psikologi, sosiologi, politik, ekonomi, dan administrasi publik.

Konsep kepercayaan secara umum dapat dibedakan ke dalam dua jenis, yaitu *political trust* (kepercayaan politik) dan *social trust* (kepercayaan sosial). Dalam perspektif politik, kepercayaan terjadi ketika warga dapat menilai lembaga pemerintah dan para pemimpinnya dapat memenuhi janji, efisien, adil, dan jujur (Blind, 2007). Jika institusi pemerintah, pejabat publik, dan kebijakan yang dibuatnya dinilai baik oleh warga maka warga akan memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap lembaga pemerintah. Mereka percaya bahwa pemerintah tidak akan berbuat buruk dan mencelakakan warga, melainkan akan selalu berbuat baik dan melindungi kepentingan warga walaupun tidak ada yang mengawasi. Kepercayaan sering juga diartikan sebagai suatu kondisi di mana warga dapat menyerahkan seluruh nasibnya kepada pemerintah dan para pejabat publik terhadap lembaga pemerintah dan para pejabatnya. Tingkat kepercayaan publik dapat menjadi indikator dari seluruh suasana kebatinan warga terhadap pemerintah dan kebijakannya, tingginya kepercayaan publik menunjukkan warga merasa senang, nyaman, serta mendukung pemerintah dan kebijakannya.

Blind (2007) lebih jauh membedakan kepercayaan politik berdasarkan subjek, yaitu siapa warga menaruh kepercayaan, dan motivasi warga mempercayai pemerintah dan kebijakannya. Dilihat dari subjeknya, kepercayaan publik mencakup kepercayaan terhadap organisasi (*organizational political trust*)

dan kepercayaan terhadap pejabatnya (*individual political trust*). Kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintah pada umumnya selalu terkait dengan isu-isu publik tertentu. Ketika para institusi pemerintah dan para pejabatnya mengambil pilihan kebijakan tertentu kemudian dinilai oleh warga sebagai pilihan yang benar dan sesuai dengan harapan dan aspirasinya, maka warga cenderung akan menaruh kepercayaan penuh pada lembaga pemerintah. Sebaliknya, ketika respon lembaga pemerintah dalam menyelesaikan masalah publik tertentu dinilai sebagai kebijakan yang tidak tepat atau tidak sesuai dengan harapan warga, kepercayaan publik terhadap pemerintah akan merosot.

Misalnya, ketika pemerintah berusaha mengurangi defisit anggaran dan menjadikan pengurangan subsidi listrik sebagai pilihan kebijakan yang akan ditempuh untuk mengurangi angka defisit, kepercayaan kepada pemerintah akan menurun apabila warga menilai tindakan pemerintah tersebut sebagai tindakan yang tidak tepat dan tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat. Masyarakat menilai penghematan anggaran dapat dilakukan melalui cara lain, misalnya dengan mengurangi perilaku konsumtif para elite politik dan birokrasi. Masyarakat juga menilai biaya produksi listrik sebenarnya dapat ditekan apabila pemerintah mengurangi penggunaan migas dalam proses produksi dan menggantinya dengan batubara. Pemerintah enggan membuat kebijakan untuk menjamin pasokan batubara bagi perusahaan listrik negara (PLN) karena takut berhadapan dengan penguasa tambang batubara yang tidak mau memenuhi kebutuhan batubara dalam negeri karena keuntungannya lebih kecil dibandingkan ketika mereka menjualnya ke luar negeri. Tindakan pemerintah itu dinilai oleh warga sebagai tindakan yang tidak adil. Pada satu sisi pemerintah membiarkan pengusaha batubara menikmati keuntungan yang besar dari penjualan batubara, sementara pada sisi lain pemerintah meminta masyarakat untuk menanggung bahan bakar migas (bukan batubara). Kebijakan seperti itu sangat besar pengaruhnya terhadap penurunan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah dan DPR.

Selain dapat melihatnya dari kepercayaan warga terhadap institusi negara atau pemerintah, kepercayaan publik juga dapat dinilai dari kepercayaan warga terhadap para pejabat publik. Tindakan yang dilakukan atau personalitas yang dimiliki para pejabat publik tertentu dapat memengaruhi kepercayaan warga terhadap mereka. Warga yang tidak menyukai tindakan pejabat publik tertentu atau merasa tidak nyaman dengan personalitas pejabat publik tertentu cenderung kehilangan kepercayaan

terhadap pejabat tersebut. Menurunnya kepercayaan warga terhadap pejabatnya tersebut selanjutnya dapat memengaruhi persepsi publik terhadap institusi di mana pejabat tersebut bekerja atau berasosiasi. Krisis kepercayaan terhadap lembaga penegak hukum sering kali bermula dari penilaian negatif warga terhadap tindakan aparat penegak hukum yang sering kali menyalahgunakan kekuasaan untuk kepentingan pribadi dan institusinya. Ketika tindakan dan personalitas dari para penegak hukum dinilai arogan, tidak memedulikan rasa keadilan publik, dan lebih membela kepentingan pribadi korpsnya, warga cenderung kehilangan kepercayaan bukan hanya terhadap aparat penegak hukum tetapi juga terhadap institusi penegakan hukum di Indonesia dapat menjadi bukti bagaimana krisis kepercayaan terhadap pejabat penegak hukum melahirkan ketidakpercayaan publik terhadap lembaga penegak hukum. Kepercayaan publik terhadap institusi pengambil kebijakan dan kepercayaan publik terhadap para pejabatnya, walaupun dapat dibedakan keduanya saling berkaitan. Kekecewaan masyarakat terhadap kebijakan yang diambil oleh para pejabat publik, bukan hanya akan berimbas pada terjadinya krisis kepercayaan terhadap institusi pengambil kebijakan tetapi juga terhadap para pejabatnya. Pengalaman dalam pengambilan kebijakan *bail-out century* menjelaskan bagaimana kebijakan yang diambil oleh pemerintah untuk menyelamatkan *bank century* telah memicu protes dari berbagai komponen masyarakat terhadap pejabat publik yang terlibat dalam pengambilan kebijakan tersebut. Protes dan demonstrasi di banyak daerah yang menghujat Budiono dan Sri Mulyani Indarwati tidak terhindarkan, walaupun keputusan *bail-out bank century* sebenarnya merupakan keputusan bersama atau kebijakan sebuah institusi, bukan semata-mata keputusan dari kedua pejabat itu. Kepercayaan publik pada tingkat organisasional dan individual dalam praktiknya selalu mengalami kovariasi dan saling memengaruhi antara satu dengan lainnya (Dwiyanto, 2011).

Kepercayaan publik pada tingkat organisasional dan individual sangat tergantung pada kredibilitas dalam pengambilan kebijakan (Blind, 2007). Ketika institusi pemerintah dan para pejabatnya memiliki kredibilitas yang tinggi dalam pengambilan kebijakan maka kepercayaan publik akan dapat dipertahankan dan ditingkatkan keberadaannya. Kredibilitas dalam pengambilan kebijakan terjadi ketika kriteria yang digunakan untuk menentukan pilihan kebijakan tidak dipertanyakan kebenaran dan ketepatannya oleh para pemangku kepentingan. Ketika para

pemangku, seperti DPR, aktivis kelompok masyarakat sipil, dan para mahasiswa, mempersoalkan kriteria yang digunakan oleh pemerintah dalam memutuskan pemberian dana talangan kepada Bank Century, berarti proses pengambilan kebijakan tersebut tidak kredibel. Apalagi pemberian dana talangan itu kemudian juga dipersoalkan oleh Jusuf Kalla, yang pada waktu itu menjadi wakil presiden. Hal itu semakin menunjukkan kredibilitas dari proses pengambilan kebijakan tersebut sangat rendah sehingga ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah semakin menguat (Dwiyanto, 2011).

Kepercayaan publik sebagaimana dijelaskan sebelumnya juga dapat dibedakan berdasarkan motivasi warga ketika menilai kebijakan dan tindakan yang diambil oleh para institusi pemerintah dan para pejabatnya. Motivasi warga dalam menilai kebijakan publik dapat didasarkan pada pertimbangan kesesuaian tindakan pemerintah dengan aspirasi dan kepentingan publik atau atas dasar kesamaan nilai-nilai moral dan etika yang mendasari pengambilan kebijakan atau yang dimiliki oleh para pejabat publik. Kepercayaan publik yang bersifat rasional (*rational trust*) akan terbentuk apabila warga dan para pemangku kepentingan menilai tindakan yang diambil oleh para institusi pemerintah dan pejabatnya sesuai dengan aspirasi dan harapan warga. Sedangkan kepercayaan publik yang bersifat psikologis terjadi ketika para pemangku kepentingan dan pengambil kebijakan memiliki kesamaan nilai-nilai moral dan etika yang dapat menjustifikasi tindakan yang diambil untuk merespons masalah-masalah publik. Ketika para pemangku kepentingan dan warga menilai para pejabat publik memiliki nilai-nilai moral dan spirit yang sama dengan yang mereka miliki, mereka akan menganggap para pejabat publik tersebut dapat dipercaya (*trust worthy*). Kepercayaan publik yang seperti itu sering kali sangat dipengaruhi oleh penampilan, pidato, citra, personalitas, dan tindak-tanduk dari para pejabat publik.

Varian kedua dari konsep kepercayaan publik adalah kepercayaan sosial. Kepercayaan sosial merujuk pada kepercayaan warga terhadap warga lainnya dalam suatu komunitas atau masyarakat yang sama. Ketika warga percaya bahwa tetangganya adalah orang baik yang akan selalu menjaga harta bendanya apabila mereka meninggalkan rumah atau sedang berpergian, hal itu menunjukkan bahwa warga tersebut memiliki kepercayaan sosial. Warga menjadi lebih tenang untuk meninggalkan rumah dan harta bendanya karena mereka percaya rumah dan harta bendanya akan tetap aman walaupun ditinggal

untuk beberapa lama. Robert putnam (1993) mengatakan keterlibatan warga dalam kegiatan sosial dan kepercayaan antara sesama warga memberikan kontribusi penting dalam terbentuknya kepercayaan politik. Interaksi warga dalam kegiatan sosial dan pemerintah bukan hanya membuat warga memiliki kepercayaan yang semakin tinggi terhadap warga lainnya tetapi juga kepercayaan terhadap pemerintah. Beberapa studi sebelumnya menunjukkan konsep kepercayaan politik dan kepercayaan sosial tidak bersifat *mutually exclusive*, melainkan bersifat tumpang tindih dan memiliki keterkaitan yang sangat erat.

Kepercayaan sosial memiliki kontribusi dalam pengembangan kepercayaan politik, yaitu kepercayaan warga terhadap pemerintah dan kebijakannya. Kepercayaan publik kepada pemerintah dan kebijakannya tidak akan terjadi dalam ruang yang kosong, tetapi berada dalam sebuah masyarakat atau komunitas dengan kepercayaan sosial yang ada di dalamnya turut memengaruhi dinamika kepercayaan publik kepada pemerintah dan kebijakannya. Kepercayaan sosial dan kepercayaan politik sering kali terjadi beriringan, namun hubungan kausalitas di antara keduanya sering kali tidak jelas. Tidak jelas apakah kepercayaan sosial menjadi penyebab dari kepercayaan politik atau sebaliknya, kepercayaan politik ikut memberikan kontribusi terhadap menguatnya kepercayaan sosial. Pertanyaan yang sering muncul adalah apakah pemerintahnya yang dipercaya dapat memberikan kontribusi terhadap semakin besarnya modal sosial atau menguatnya kepercayaan sosial? Atau sebaliknya, apakah kepercayaan sosial sebagai bagian dari modal sosial menjadi salah satu faktor yang ikut menentukan kepercayaan warga terhadap pemerintah dan kebijakan?

Putnam (1993) menjelaskan kepercayaan sosial sebagai salah satu unsur atau bentuk dari modal sosial. Modal sosial dapat bersumber dari interaksi warga, jejaring sosial, dan kepercayaan antarwarga, yang oleh Blind (2006) disebut kepercayaan sosial. Menurut Putnam, modal sosial memiliki setidaknya dua aspek, yaitu keterlibatan warga dalam kegiatan publik pada tingkat komunitas, daerah, dan negara dan kepercayaan interpersonal. Hasil pengamatannya menunjukkan warga yang tidak terlibat dalam kegiatan publik biasanya cenderung memiliki kepercayaan yang rendah terhadap pemerintahnya. Kepercayaan muncul karena adanya kedekatan dan hubungan emosional antara pemerintah dan warga. Dalam konteks ini, kepercayaan terhadap pemerintah sangat dipengaruhi oleh kepercayaan terhadap pemerintah dan warga. Dalam konteks ini, kepercayaan terhadap

pemerintah sangat dipengaruhi oleh kepercayaan sosial atau oleh modal sosial yang terbentuk dalam masyarakat.

Bab ini memusatkan perhatian pada kepercayaan politik, yaitu kepercayaan warga terhadap institusi pemerintah, kebijakan, dan para pejabatnya. Untuk mengkaji konsep kepercayaan publik tersebut, bab ini mengawalinya dengan menjelaskan berbagai pemahaman yang selama ini dimiliki oleh para ilmuwan dan mahasiswa mengenai kepercayaan publik, dimensi-dimensi penting dari konsep kepercayaan publik, faktor-faktor yang memengaruhi perubahan kepercayaan publik, keterkaitan antara kepercayaan publik dan praktik tata pemerintahan, dan bagaimana reformasi birokrasi dapat memengaruhi perubahan kepercayaan publik, keterkaitan antara kepercayaan publik dan praktik tata pemerintahan, dan bagaimana reformasi birokrasi dapat memengaruhi perubahan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Dengan menjelaskan semua itu diharapkan para pembaca dapat memahami secara baik dinamika kepercayaan publik dan memiliki pengetahuan yang tepat tentang tindakan yang dapat dilakukan untuk mengoptimalkan kepercayaan publik sehingga keberadaannya dapat memberikan kontribusi bagi terwujudnya kesejahteraan rakyat.

B. Dimensi Penting Kepercayaan Publik

Kepercayaan publik sebagaimana dijelaskan sebelumnya mencakup kepercayaan warga terhadap negara dan atau pemerintah, yang termasuk di dalamnya ialah institusi, kebijakan, dan para pejabatnya. Pertanyaan yang sering kali diajukan adalah bagaimana kita dapat memahami kepercayaan publik? Bagaimana pelaksanaan kebijakan publik tertentu berpengaruh terhadap dinamika kepercayaan publik? Apakah pelaksanaan kebijakan tertentu dapat menyebabkan terjadinya penurunan kepercayaan publik kepada pemerintah dan pejabatnya? pertanyaan-pertanyaan tersebut hanya dapat dijawab dengan apabila kita memahami konsep kepercayaan publik dan dimensi-dimensi yang melekat dalam konsep tersebut.

Menurut Dwiyanto (2011), kepercayaan publik selama ini cenderung dipahami secara berbeda tergantung pada sudut pandang yang digunakan. Semakin besarnya minat para ilmuwan dari disiplin yang berbeda terhadap konsep kepercayaan publik membawa berkah sekaligus kebingungan di kalangan praktisi dan peneliti administrasi publik yang tertarik untuk memahami fenomena kepercayaan publik. Para ilmuwan sosial dari berbagai disiplin seperti filsafat, psikologi, ekonomi, politik, dan

manajemen telah mengembangkan konsep kepercayaan publik. Keterlibatan banyak pihak dalam pengembangan konsep dan teori kepercayaan publik tentu sangat menggembirakan karena banyaknya kajian tentang kepercayaan publik dari perspektif yang berbeda membuat konsep dan teori kepercayaan semakin kaya dan bermanfaat bagi para praktisi dalam mengelola kepercayaan publik sehingga dapat mencapai titik yang optimal. Namun, pada saat yang sama kontribusi ilmuwan dari perspektif yang berbeda-beda tersebut juga membuat konsep kepercayaan publik menjadi semakin kabur dan memiliki makna yang beragam tergantung pada perspektif yang digunakan. Kekaburan tersebut muncul karena mereka mengembangkan definisi yang berbeda ketika menjelaskan fenomena kepercayaan publik. Meskipun demikian, dari berbagai definisi yang mereka jelaskan terdapat karakteristik umum yang melekat pada sebagian besar penjelasan yang berbeda-beda tersebut, yaitu kepercayaan publik selalu menggambarkan harapan tentang perilaku pihak lain di masa mendatang yang dapat dipercaya. Konsep kepercayaan publik selalu menggambarkan kepercayaan warga terhadap institusi negara atau pemerintah dan serta para pejabatnya karena mereka menganggap akan selalu bertindak sesuai dengan harapannya. Untuk memberikan gambaran mengenai kompleksitas dan dinamika pengembangan konsep dan teori kepercayaan publik berikut ini dipaparkan bagaimana disiplin keilmuan yang berbeda menjelaskan fenomena kepercayaan publik. Para peneliti psikologi cenderung memahami kepercayaan sebagai sebuah proses kognitif internal dari orang yang mempercayai dan dipercayai. Seseorang memiliki kepercayaan kepada orang lain ketika memiliki pengetahuan yang memadai tentang orang yang dipercayainya dan menilai bahwa orang tersebut memang dapat dipercaya. Pengetahuan tentang seseorang dapat bersumber dari pengalaman berinteraksi dengan orang yang bersangkutan atau berdasarkan informasi yang diterimanya dari pihak lain. Pengetahuan tersebut akan membentuk persepsi dan harapannya terhadap perilaku orang tersebut di masa mendatang, yaitu apakah cenderung seperti yang diharapkan atau sebaliknya. Ketika seseorang menganggap orang lain pada masa mendatang akan berperilaku seperti yang diharapkannya, dia akan memiliki kepercayaan terhadap orang lain tersebut.

Dalam perspektif psikologi, kepercayaan publik melibatkan penilaian warga tentang nilai-nilai moral dan karakteristik yang dimiliki oleh tertentu pemerintah lembaga politik, atau para pejabat publik tertentu. Penilaian tersebut tentu

sangat tergantung pada persepsi warga tentang kejujuran dan kredibilitas pemerintah, institusi politik, dan para pejabatnya. Pengalaman berinteraksi dan pengetahuan mereka tentang institusi pemerintah dan para pejabatnya akan ikut membentuk persepsi mereka mengenai seberapa jauh pemerintah dan para pejabatnya pada dipercaya. Persepsi tersebut juga akan sangat dipengaruhi oleh personalitas, penampilan pejabat di depan publik, kualitas pidato, dan perilaku para pejabat pemerintah (Blind, dalam Dwiyanto, 2011).

Sementara dalam ilmu ekonomi, kepercayaan seseorang cenderung dapat dilihat dari harapan yang bersifat kalkulatif dan rasional terhadap hasil yang diberikan oleh suatu organisasi atau pihak lain (Klim, 2007; Williamson, 1993). Kepercayaan akan terbentuk ketika harapan seseorang terhadap sebuah institusi pemerintah dapat terpenuhi. Ketika suatu institusi pemerintah berhasil mendistribusikan barang dan jasa yang diharapkan oleh masyarakat, maka masyarakat cenderung akan memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap institusi pemerintah tersebut. Tentu sangat sulit bagi warga untuk dapat menilai kinerja sebuah institusi pemerintah. Hal itu disebabkan oleh tidak tersedianya atau tidak mudahnya informasi tentang kinerja institusi pemerintah untuk diakses. Berbeda dari informasi tentang kinerja korporasi yang sering tersedia di pasar, informasi tentang kinerja institusi pemerintah pada umumnya tidak tersedia dan tidak diakses secara mudah oleh publik.

Meskipun demikian, kebanyakan masyarakat sering memperoleh informasi mengenai hal yang terkait dengan pelayanan publik melalui media massa. Informasi yang mereka peroleh dari media massa tentang kemampuan lembaga pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik juga dapat membentuk persepsi mereka tentang para institusi pemerintah dan pejabatnya. Hal tersebut menjelaskan mengapa para institusi pemerintah dan pejabatnya semakin sering membeli *slot* iklan di media cetak maupun audio visual hanya sekedar menunjukkan kinerja mereka terutama pada saat menjelang pemilu.

Masalah sering muncul ketika informasi yang diperoleh warga tentang kinerja pemerintah tidak sesuai dengan realitas. Politik pencitraan yang dikelola dengan baik oleh pemerintah dan para pejabat di daerah dapat membuat jarak antara persepsi publik dan kinerja pemerintah menjadi semakin lebar. Realitas pelaksanaan program-program pemerintah mungkin tidak seperti yang dicitrakan oleh pemerintah dan para pejabat publik, bahkan mungkin keduanya berkebalikan. Namun, dengan menggunakan

strategi komunikasi yang tepat dan efektif, apa yang telah dilakukan oleh kementerian pendidikan nasional untuk membentuk persepsi publik tentang sekolah gratis dapat dijadikan sebagai contoh. Dengan memiliki slot iklan di hampir semua stasiun TV yang ditayangkan kepada *prime time* secara intensif, pemerintah ingin menunjukkan kepada warga bahwa pemerintah telah menggratiskan biaya pendidikan dasar 9 tahun, padahal, masyarakat mengetahui bahwa pelayanan pendidikan di SD dan SMP tidak gratis, bahkan justru semakin mahal (Dwiyanto, 2011).

Warga cenderung masih memiliki kepercayaan yang sangat tinggi terhadap pemerintah ketika mereka menilai pemerintah mampu mencukupi kebutuhan barang dan jasa mereka. Hal itu didukung oleh fakta bahwa negara-negara Skandinavia, cenderung memiliki kepercayaan publik yang tinggi. Kesungguhan negara dan institusi pemerintah di sana untuk menyelenggarakan berbagai pelayanan publik, seperti pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial, membuat warga di sana cenderung memiliki persepsi yang positif terhadap peran negara dan pemerintahnya. Angka kepercayaan publik cenderung lebih rendah di negara-negara yang menganut neo-liberal dengan penyelenggaraan layanan publik lebih banyak diserahkan pada mekanisme pasar.

Sedangkan menurut pandangan para sarjana sosiologi, kepercayaan publik merupakan kondisi yang di dalamnya terdapat dua karakteristik yaitu karakteristik kolektif dan institusi (Kim, 2007), ketika banyak orang memiliki kesamaan atribut, sikap, dan perilaku maka mereka cenderung saling percaya antara satu dengan lainnya. Para sarjana sosiologi mencoba memahami konsep kepercayaan publik dengan mengakui bahwa konsep tersebut bersifat multidimensional, yang mencakup dimensi kongnisi, afeksi, dan perilaku.

Percaya kepada para institusi pemerintah dan pejabatnya merupakan keputusan kongnitif dengan warga bersedia menyerahkan seluruh nasibnya pada pemerintah berdasarkan evaluasi mereka terhadap tindakan pemerintah selama ini (Berman, 1996; Hardin, 1998). Dengan demikian, kepercayaan publik terhadap pemerintah sangat tergantung pada intensitas interaksi dan juga kualitas hubungan antara pemerintah dan warga. Pengalaman berhubungan dengan institusi pemerintah yang berpengaruh terhadap proses pembentukan kepercayaan pada institusi tersebut. Ketika warga berhubungan dengan para institusi pemerintah tertentu dan menilai bahwa institusi tersebut dan pejabatnya bersifat terbuka, mudah diakses informasinya, dan

sering melibatkan warga dalam mengambil keputusan maka pengalaman tersebut akan membentuk kepercayaan yang sempurna terhadap pemerintah. Pengalaman tersebut akan membentuk *cognitive knowledge* yang positif tentang jati diri dan karakteristik institusi pemerintah dan pejabatnya. Pengetahuan kongnitif itulah yang membuat mereka semakin reseptif terhadap keberadaan institusi pemerintah dan kebijakan yang dilaksanakannya. Bagi warga yang jarang berinteraksi dengan pemerintah, pengetahuan kongnitif seperti itu dapat mereka peroleh karena memiliki afiliasi, atau karena memiliki status sosial ekonomi yang tinggi sehingga membuat mereka mampu menilai karakteristik pemerintah (Kim, 2007). Aspek afeksi dari kepercayaan publik dapat menggambarkan hubungan emosional warga dengan pemerintah dan para pejabatnya. Ketika hubungan antara pemerintah dan warganya semakin interaktif serta partisipatif, maka warga akan menjadi semakin familier dengan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Semakin intensifnya hubungan antara warga dan pemerintah dapat menjadikan warga memiliki *emotional attachment* dengan pemerintah dan kebijakannya. Apalagi jika pemerintah senantiasa melibatkan warga dan menjadikan warga sebagai pemangku kepentingan dalam setiap pembuatan kebijakan, hubungan afektif pemerintah dengan warganya akan menjadi semakin baik. Ketika institusi sosial semakin berkembang. Jaringan yang melibatkan warga dan institusi pemerintah semakin banyak, dan interaksi di antara mereka semakin intensif maka tingkat kognisi dan afeksi dari kepercayaan publik akan semakin kuat terhadap pemerintah.

Aspek ketiga dari konsep kepercayaan publik menurut para sarjana sosiologi merujuk pada penilaian warga mengenai perilaku institusi penyelenggara negara dan para pejabat didalamnya. Perilaku lembaga pemerintah dan para pejabat publik, yang mencakup kepeduliannya terhadap kebutuhan warga, kemampuannya dalam mengelola kepentingan warga, dan komitmennya dalam memenuhi janji, menentukan tingkat kepercayaan publik. Ketika pemerintah mengabaikan kepentingan warga dan kurang peduli terhadap kebutuhan warga, atau apabila pemerintah mencederai janjinya, atau gagal menyelenggarakan pelayanan publik seperti yang diharapkan warga, hal itu akan menurunkan tingkat kepercayaan publik (Kim, 2005). Sebaliknya, ketika pemerintah berhasil memenuhi kebutuhan warga, menunjukkan kemampuannya dalam menyelenggarakan berbagai program secara efisien dan efektif, serta menunjukkan kepeduliannya terhadap masalah yang dihadapi warga,

pemerintah cenderung akan menikmati kepercayaan publik yang tinggi. Secara ringkas, kepercayaan publik sangat tergantung pada apa yang dilakukan oleh pemerintah terhadap kepentingan warga.

Ketiga aspek tersebut di atas, yaitu kognisi, afeksi, dan perilaku pemerintah, menggambarkan dimensi penting kepercayaan publik. Kepercayaan publik dibangun dari penggabungan antara pengetahuan kognitif warga mengenai karakteristik dan jati diri para institusi pemerintah dan pejabatnya, hubungan emosional warga dengan para institusi pemerintah dan pejabatnya, serta penilaian penuh warga tentang perilaku institusi penyelenggaraan layanan publik dan kegiatan pemerintahan. Semua itu, menentukan kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintah dan pejabatnya. Apabila warga merasa dekat dengan pemerintah, baik secara kejiwaan ataupun secara fisik, dan mereka menilai bahwa pemerintah secara tulus akan selalu melakukan sesuatu yang baik untuk dirinya, warga akan memiliki kepercayaan yang sangat tinggi terhadap pemerintah dan para pejabatnya. Apabila warga menilai tindakan pemerintah selalu didasarkan pada pertimbangan untuk memenuhi kepentingan publik, dan apa yang menjadi kepentingan warga juga menjadi kepentingan pemerintah dan para pejabatnya, warga akan percaya terhadap pemerintah dan para pejabatnya. Pertanyaannya, menurut Dwiyanto (2011) apakah pengukuran tinggi-rendahnya kepercayaan publik dilakukan melalui ketiga dimensi tersebut secara terpisah, atau pengukuran dilakukan melalui berbagai variabel yang dapat merefleksikan kondisi variatif dari dinamika kepercayaan publik? Para peneliti terdahulu memiliki pandangan yang berbeda mengenai hal itu. Walaupun kepercayaan publik sering dipahami secara berbeda-beda, pada umumnya para peneliti terdahulu menggunakan variabel-variabel tertentu yang dapat mengukur kualitas dari ketiga aspek tersebut secara menyeluruh daripada mengukur ketiganya secara terpisah.

Montgomery, Jordens, & Little (2008) dan Mayor, Davis, & Schoorman (1995) mengukur kepercayaan publik dari penilaian warga tentang tiga hal, yaitu kompetensi, integritas, dan ketulusan (*benevolence*). Peneliti lainnya seperti Kass (1990), Carneville (1995), dan Jennings (1998) menggunakan variabel yang berbeda untuk mengukur kepercayaan publik, tetapi sebenarnya merujuk pada fenomena yang sama. Kim (2005) telah mengkaji kembali variabel-variabel yang telah digunakan oleh para peneliti terdahulu dalam pengukuran kepercayaan publik. Lebih dari tiga puluh model pengukuran kepercayaan publik dikajinya untuk mengidentifikasi variabel yang penting dalam

pengukuran kepercayaan publik. Kim sampai pada kesimpulan bahwa kepercayaan publik setidaknya bisa diukur dari lima variabel, yaitu komitmen yang kredibel, ketulusan, kejujuran, kompetensi dan keadilan.

C. Komitmen yang Kredibel (*Credible Commitmen*)

Para ilmuwan politik dan administrasi publik telah lama menggunakan variabel ini untuk menjelaskan tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah dan para pejabatnya. Variabel tersebut termasuk yang paling sering digunakan untuk menjelaskan kepercayaan publik. Kim, (2005), Fukuyama (1995), Kass (1990), dan La Porte & Metlay (1996) dalam penelitiannya menggunakan pengetahuan dan persepsi warga mengenai kepedulian pemerintah dan pejabatnya terhadap kepentingan warga sebagai indikator kepercayaan publik.

Ada beberapa penjelasan yang biasanya digunakan untuk menjelaskan komitmen yang kredibel. Hardin (dalam Kim, 2005) menjelaskan komitmen kredibel sebagai “*encapsulated interest of government actor to honor her agreement or to act according to certain standard*”. Komitmen yang kredibel, menurut Hardin, memiliki dua unsur, yaitu adanya *encapsulated interest* dan konsistensi. Pemerintah dinilai memiliki komitmen yang kredibel apabila warga percaya bahwa ada *encapsulated interest* antara dirinya dan aktor-aktor dari institusi pemerintah, yaitu apa yang telah menjadi kepentingan warga juga menjadi kepentingan para pejabat birokrasi pemerintah, atau setidaknya mereka percaya bahwa tindakan para lembaga pemerintah dan pejabatnya selalu didasarkan pada keinginan untuk mewujudkan kebaikan bersama (*common good*) atau melindungi kepentingan dan harta benda warga. *Encapsulated interest* terjadi apabila warga selalu menjadi pertimbangan para pejabat publik dalam membuat dan melaksanakan kebijakan. Unsur kedua dari komitmen yang kredibel adalah konsistensi dari tindakan pemerintah dan pejabatnya. Apabila warga menganggap bahwa para institusi pemerintah dan pejabatnya konsisten dalam mengambil tindakan ketika menghadapi masalah tertentu dan tindakan itu selalu menggambarkan kepedulian pemerintah terhadap kepentingan mereka, maka warga cenderung menilai para institusi pemerintah dan pejabatnya memiliki komitmen yang kredibel terhadap kepentingan warga.

D. Baik Hati (*Benevolence*)

Keyakinan penuh warga bahwa para institusi pemerintah dan pejabatnya memiliki niat baik dan kepedulian yang tulus (*genuine*) terhadap semua kepentingan warga sering menjadi penjelasan mengapa warga memiliki kepercayaan penuh terhadap pemerintah. Beberapa penulis sebelumnya telah menjadikan variabel ini sebagai variabel yang penting untuk menjelaskan kepercayaan publik (Berman, 1997; Braitwaite, 1998, Montgomery, Jordens, & Little, 2008). Pemerintah dan pejabatnya dinilai memiliki ketulusan yang tinggi dan niat yang baik apabila dalam melaksanakan kegiatan pemerintah dan pelayanan publik tidak memiliki konflik kepentingan sama sekali dan tidak akan mengambil manfaat dari ketidakberdayaan warganya. Pemerintah dinilai tulus ketika para pejabatnya tidak akan melakukan tindakan yang merugikan kepentingan warga walaupun warga tidak mengontrolnya. Hal itu terjadi apabila pemerintah dan para pejabatnya bersedia membantu warga walaupun sebenarnya mereka tidak harus melakukannya dan ketika melakukan itu mereka tidak didorong oleh motivasi ekstrinsik. Melayani dan memenuhi kebutuhan warga sudah semestinya menjadi panggilan hati mereka sebagai pejabatnya publik.

Perpektif seperti ini mendorong para ilmuwan administrasi publik untuk menjelaskan pentingnya mengembangkan *benevolent bureaucrats*. Dalam literatur administrasi publik konsep ini telah lama dikembangkan untuk menjelaskan karakteristik seorang administrator yang memiliki kepedulian yang tulus dan semangat tinggi untuk melayani warga (Hart dalam Kim, 2005). Administrator yang seperti itu cenderung menggunakan kekuasaan yang dimilikinya untuk membantu menyelesaikan permasalahan-permasalahan publik yang dihadapi warga dan selalu berusaha memahami kepentingan warga. Administrator yang memiliki niat baik dan sikap pengabdian yang tulus tidak akan menggunakan kekuasaan yang dimilikinya untuk merugikan warga, walaupun warga mungkin tidak mengetahuinya. Mereka juga tidak akan mengkhianati amanat yang telah diberikan warga, bahkan sebaliknya, mereka akan selalu bersedia berkorban untuk kepentingan warga.

Variabel penting untuk menjelaskan mengapa terjadi krisis kepercayaan terhadap pemerintah. Semakin punahnya sosok administrator dan pejabat publik yang tulus dan peduli dalam profil birokrasi pemerintah telah membuat kepercayaan warga terhadap pemerintah cenderung memudar. Ketika orientasi pada

kepentingan pribadi, keluarga, dan dan kelompok semakin kuat, tekanan untuk memenuhi gaya hidup yang materialistik juga semakin kuat, semangat pengabdian kepada bangsa dan negara cenderung semakin memudar dalam kehidupan administrator publik. Karena itu, tidak mengherankan apabila kepercayaan publik terhadap pemerintah semakin merosot. Investasi dalam pengembangan administrator dan pejabat publik yang cenderung mengarah pada penguasaan kemampuan teknis dan kurang memperhatikan internalisasi nilai-nilai luhur, semangat pengabdian kepada bangsa dan negara, serta nilai-nilai kemanusiaan dan peradaban yang tinggi membuat sikap tulus dan pengabdian kepada publik menjadi barang langka dalam kehidupan institusi negara dan para pejabatnya.

E. Kejujuran (*Honesty*)

Pentingnya kejujuran sebagai variabel yang dapat digunakan untuk menjelaskan kepercayaan publik juga telah banyak dikutip oleh para peneliti. Berman (1997) dan Nye (1997) menggunakan kejujuran sebagai variabel yang penting untuk menjelaskan perubahan kepercayaan publik. Ketika warga menilai para institusi pemerintah dan pejabatnya tidak jujur, maka mereka akan cenderung kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah. Kejujuran di Indonesia semakin langka karena para pejabat publik menghadapi dilema kehidupan, yaitu di satu sisi mereka memiliki otoritas yang tinggi dan dapat digunakan untuk memengaruhi nasib warga, sementara mereka sendiri mengalami kesulitan untuk menjalankan kehidupan secara wajar karena penghasilan yang mereka terima sangat rendah. Akibatnya, warga dan pemangku kepentingan mengalami krisis kepercayaan terhadap para pejabat publik.

Persepsi tentang kejujuran para institusi pemerintah dan pejabanya dapat terbentuk karena adanya penilaian terhadap perilaku para pejabat publik ketika mereka menyelenggarakan pelayanan publik atau dari berbagai sumber informasi termasuk dari media yang memberitakan perilaku para pejabat dalam menjalankan kekuasaan dan mandat dari rakyatnya. Pengetahuan warga tentang perilaku pemerintah dan para pejabatnya turut memengaruhi tinggi-rendahnya kepercayaan mereka terhadap para institusi pemerintah dan pejabatnya. Kualitas interaksi warga dengan pemerintah dan para pejabanya juga memengaruhi penilaian warga tentang kejujuran pemerintah dan pejabatnya dalam menjalankan kekuasaan. Ketika warga memiliki kesan bahwa para pejabat publik telah menjalankan kekuasaannya

secara jujur, warga dapat dengan tenang menyerahkan nasibnya untuk diurus oleh para pejabat publik tersebut. Situasi seperti itu menunjukkan adanya kepercayaan publik yang sangat tinggi terhadap pemerintah dan para pejabatnya. Sebaliknya, jika warga merasa bahwa pejabat publik tidak jujur dalam menjalankan amanahnya, warga tentu akan merasa tidak tenang atau was-was ketika menyerahkan urusan publik kepada pemerintah dan berusaha melakukan berbagai cara untuk mengontrol tindakan para pejabat publik.

F. Kompetensi

Kepercayaan publik selalu menggambarkan penilaian warga tentang kapasitas dan kapabilitas institusi pemerintah dan para pejabatnya dalam menjalankan tugasnya. Warga yang memiliki tingkat kepercayaan yang sangat tinggi pada umumnya adalah warga yang menilai para institusi pemerintah dan pejabat publiknya memahami masalah yang sedang dihadapi warga dan mampu melakukan tindakan untuk menyelesaikan masalah tersebut. Penilaian warga tentang kompetensi institusi pemerintah dan para pejabat publik sering bersifat subjektif karena tergantung pada harapan mereka terhadap kapasitas pemerintah. Harapan warga terhadap pemerintah yang berlebihan atau terlalu tinggi cenderung membuat mereka memiliki penilaian yang negatif terhadap institusi pemerintah dan para pejabatnya terutama ketika mereka mengetahui pemerintah ternyata tidak dapat memenuhi harapannya. Namun, terlepas dari dinamika harapan warga, kapasitas dan kapabilitas pemerintah dan para pejabat publik dalam menjalankan fungsinya berpengaruh besar terhadap persepsi warga tentang kinerja pemerintah. Kemampuan pejabat publik dalam menjalankan fungsinya, terutama dalam menyelenggarakan pelayanan publik, dapat meningkatkan kepuasan warga terhadap kinerja pemerintah. Kepuasan warga terhadap kinerja pemerintah dapat membuat afeksi warga terhadap pemerintah dan pejabatnya semakin tinggi. Hubungan emosional antara warga dan pemerintah atau para pejabat publik menjadi semakin kuat ketika afeksi warga terhadap pemerintah dan para pejabat publik semakin tinggi. Dalam kondisi yang demikian kepercayaan publik terhadap pemerintah juga akan semakin meningkat.

G. Keadilan (*Fairness*)

Faktor lainnya yang sering memengaruhi kepercayaan publik adalah keadilan. Keadilan dinilai dari tindakan yang telah

dilakukan oleh para pejabat publik pada saat melayani warga, yaitu apakah mereka melayani warga secara adil berdasarkan prinsip-prinsip yang dapat diterima oleh akal sehat masyarakat atau menggunakan logikanya sendiri. Jika prinsip dan nilai keadilan yang digunakan oleh pemerintah dalam membuat kebijakan atau dalam menyelenggarakan pelayanan publik dapat diterima oleh akal sehat masyarakat, maka tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan pejabatnya dapat dinilai adil oleh warga dan pemangku kepentingan. Sebaliknya, apabila warga menilai pemerintah telah bertindak diskriminatif dan melakukan tindakan yang tidak wajar dalam menyelenggarakan layanan publik, warga akan cenderung menganggap pemerintah dan pejabatnya telah melanggar prinsip keadilan.

Penyelenggaraan layanan publik yang cenderung diskriminatif berdasarkan hubungan pertemanan, kesamaan agama, kesamaan etnis, dan afiliasi politik, sebagaimana terlihat dari penilaian warga dan pemangku kepentingan dalam temuan *Governance and Desentralization Survey* (GDS) 2002 dan *Governance Assessment Survey* (GAS) 2006, dapat mengganggu rasa keadilan publik. Penilaian tersebut mengindikasikan aparat penyelenggara layanan publik yang banyak terjadi di daerah tentu akan berpengaruh negatif terhadap kepercayaan publik.

Ketika pemerintah dan para pejabat publik menyelenggarakan pelayanan publik secara adil dan transparan, warga dengan sendirinya akan menilai para pejabat publik tersebut memiliki integritas yang tinggi. Sebaliknya, ketika pemerintah dan para pejabatnya gagal mencegah praktik diskriminasi dalam penyelenggaraan layanan, warga akan menilai pemerintah gagal memenuhi rasa keadilan masyarakat. Dalam kondisi seperti itu warga cenderung kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah dan para pejabatnya. Mereka akan memiliki persepsi yang negative terhadap tindakan pemerintah dan kehilangan afeksinya terhadap pemerintah dan pejabat publik.

Kelima variabel di atas dapat membentuk kepercayaan publik kepada institusi pemerintah, kebijakan, dan para pejabatnya. Namun, tentu kepercayaan publik dapat dipahami dengan cara yang berbeda. Peneliti dan pengamat bukan hanya dapat memahami kepercayaan dengan cara mencermati variabel yang membentuknya seperti yang diuraikan di atas, tetapi dapat juga dengan cara mengkaji sifatnya, yaitu apakah kepercayaan tersebut berbasis rasional atau relasional (Choudhory, 2008). Dalam kepercayaan yang bersifat relasional, ada tiga aspek penting yang dapat digunakan untuk mengukur kepercayaan

publik, yaitu ekspektasi positif, kerentanan (*vulnerability*), dan risiko. Warga dinilai memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah apabila mereka memiliki ekspektasi yang positif terhadap para institusi pemerintah dan pejabatnya. Ketika warga dapat percaya bahwa para institusi pemerintah dan pejabat publik memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan warga maka mereka cenderung memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah.

Sementara kerentanan merujuk pada kesanggupan warga untuk menyerahkan nasibnya kepada pemerintah karena mereka percaya bahwa institusi pemerintah dan para pejabat publik tidak akan merugikan kepentingan dan mencelakakannya. Warga percaya bahwa apa yang menjadi kepentingan juga menjadi kepentingan dan nilai-nilai bersama sehingga warga tidak merasa khawatir untuk menyerahkan nasibnya kepada pemerintah.

Aspek lainnya dari konsep kepercayaan relasional adanya risiko yang lebih kecil ketika berhubungan dengan institusi pemerintah dan para pejabat publik. Ketika warga percaya bahwa keberadaan pemerintah dapat memperkecil risiko dalam kehidupannya, mereka akan memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah. Sedangkan, kepercayaan rasional diukur dari penilaian warga terhadap kinerja institusi pemerintah dan para pejabatnya. Apabila warga merasa puas dengan tindakan pemerintah selama ini, mereka cenderung memberikan kepercayaan kepada pemerintah.

Berbagai unsur yang dijelaskan oleh Choudhory (2008) sebenarnya tumpang tindih dengan pendapat Montgomery, Jordens, dan Little (2008) dan juga Kim (2005). Montgomery dan Kim menggunakan indikator kompetensi untuk mengukur penilaian warga terhadap kemampuan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan barang dan jasanya, sedangkan Choudhory menggunakan istilah ekspektasi positif. Keduanya sebenarnya merujuk pada fenomena yang sama, yaitu penilaian subjektif warga terhadap kapasitas institusi pemerintah dan para pejabatnya dalam mengurus kebutuhan warga. Sementara, indikator untuk mengukur aspek lainnya dari kepercayaan relasional, yaitu kerentanan dan risiko, tercakup dalam konsep integritas dan ketulusan pemerintah. Dalam situasi yang rentan, warga bersedia menyerahkan nasibnya pada pemerintah dan para pejabatnya karena mereka percaya bahwa pemerintah memiliki integritas. Warga percaya bahwa pemerintah tidak akan mencelakakannya dan selalu akan memenuhi janji dan kewajibannya untuk melindungi kepentingan warga. Aspek ketulusan yang dijelaskan

oleh Montgomery, Jordens, dan Little (2008) juga terkait dengan aspek risiko yang menjadi perhatian Choudhory (2008). Apa bila warga menilai pemerintah bersikap tulus dan peduli terhadap kepentingan publik, yang merupakan salah satu indikator kepercayaan publik, warga cenderung menganggap risiko yang dihadapinya ketika berhubungan dengan pemerintah relatif kecil. Kedua mengukur kepercayaan publik tersebut hanya menunjukkan perbedaan sisi dalam mengkaji kepercayaan publik. Keduanya sebenarnya merujuk pada fenomena yang sama.

Perbedaan bukan hanya muncul dari pemahaman tentang konsep dan unsur dari kepercayaan publik, tetapi juga teori yang menjelaskan penyebab dari kepercayaan atau ketidakpercayaan publik dan tindakan yang perlu dilakukan untuk mengubah kepercayaan publik. Bouckaert dan Van de Walle (2003) mengemukakan beberapa teori dari perspektif keilmuan yang berbeda untuk menjelaskan dinamika dari kepercayaan publik. Dengan mengutip beberapa perspektif yang berbeda, seperti manajemen, administrasi publik, sosiologi, dan ekonomi, mereka menjelaskan bahwa penyebab, akibat, dan solusi bagi menurunnya kepercayaan warga terhadap pemerintah juga berbeda-beda. Setiap perspektif cenderung memberikan perhatian pada aspek-aspek tertentu dari kepercayaan publik sehingga solusi yang ditawarkan juga cenderung berbeda-beda.

Perspektif manajemen cenderung menjelaskan penurunan kepercayaan sebagai akibat dari kegagalan pemerintah dalam mewujudkan kinerja yang baik. Ketika pemerintah gagal menyelenggarakan pelayanan publik yang dibutuhkan warga dengan baik, warga yang merasa tidak puas dapat menyampaikan pengaduan atau keluhan (*voice*). Bahkan alternatif penyelenggaraan layanan bersedia, warga dapat bermigrasi pada pelayanan swasta (*exit*) yang mungkin dinilainya lebih dapat memuaskan kebutuhan pelayanannya. Warga yang menyampaikan pengaduan atau bermigrasi pada pelayanan swasta jika tidak ditanggapi dengan baik maka kepercayaan mereka terhadap pemerintah akan tererosi. Dalam situasi yang demikian, menurut Bouckaert dan Van de Walle (2003), perbaikan kualitas pelayanan menjadi pilihan tindakan yang tepat bagi pemerintah untuk memulihkan atau merestorasi kepercayaan publik.

Walaupun penjelasan bahwa dinamika kepercayaan publik terkait dengan kegagalan pemerintah cukup masuk akal, banyak kajian yang dilakukan di beberapa negara, seperti Belanda, Amerika Serikat, dan di berbagai negara industri maju

lainnya, hasilnya menunjukkan bahwa hubungan antara kepercayaan publik dan kinerja pemerintah tidak konklusif (Ryan, 2000). Ketidakjelasan pengukuran kinerja pemerintah adalah salah satu persoalan yang sering dihadapi dalam menjelaskan hubungan antara kinerja pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kepercayaan publik. Mengukur kinerja pemerintah secara keseluruhan sangat rumit dan melibatkan banyak kontroversi, tidak seperti mengukur kinerja institusi swasta atau pelaku pasar yang cenderung sederhana dan informasinya tersedia di pasar. Informasi mengenai perubahan indeks harga saham yang tersedia dan mudah diakses dapat digunakan oleh warga untuk menilai kinerja sebuah perusahaan yang telah *go public* (Dwiyanto, 2011).

Lebih jauh, Dwiyanto, (2011) menjelaskan bahwa hal ini berbeda dari penilaian terhadap kinerja institusi di sektor publik. Menggunakan intensitas pengaduan dan keluhan dari warga pengguna layanan atau menggunakan angka jumlah pengguna yang beralih pada pelayanan swasta bukan hanya sulit untuk dilakukan karena datanya tidak tersedia secara mudah dan murah, tetapi juga sering kali problematis. Bok (2001) menjelaskan problematika tersebut dengan mengatakan bahwa sering kali pelayanan pemerintah tidak mengalami penurunan kualitas, namun yang terjadi adalah persepsi warga tentang kinerja pelayanan mengalami perubahan. Rendahnya penilaian warga mengenai kinerja pemerintah dapat disebabkan oleh sejumlah kemungkinan, seperti meningkatnya ekspektasi warga terhadap kinerja pemerintah, penggunaan standar yang berbeda dalam menilai kinerja pemerintah, pengaruh pemberitaan yang negatif mengenai pemerintah dari media (Van de Walle, Van Roosbroek, & Bouckaert, 2008). Dengan demikian, warga menilai kinerja pemerintah sering kali bukan atas dasar kinerja pemerintah yang sebenarnya (objektif) tetapi lebih banyak didasarkan pada sejumlah faktor yang dapat memengaruhi persepsinya (subjektif) terhadap pemerintah.

Perspektif administrasi publik menjelaskan penurunan kepercayaan publik juga sebagai akibat dari kegagalan pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan. Namun, berbeda dari perspektif manajemen, perspektif administrasi publik lebih menganggap kegagalan tersebut terjadi karena pemerintah memiliki pekerjaan yang terlalu banyak hingga melebihi kapasitasnya. Pemerintah memiliki kapasitas yang terbatas sementara ekspektasi publik terhadap pemerintah sering hampir tidak terbatas. Warga membutuhkan peran pemerintah untuk

melayaninya sejak masih didalam kandungan sampai masuk ke liang kubur. Administrasi publik sering dituntut untuk mampu menyelesaikan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat.

Pengelolaan kebutuhan publik dan penyelesaian masalah publik sering membutuhkan sumber daya dan kapasitas yang lebih besar daripada yang tersedia. Anggaran pemerintah terbatas sementara kebutuhan masyarakat tidak terbatas. Ketika masyarakat mengalami mobilitas vertikal dan kualitas hidupnya meningkat, maka aspirasi pelayanannya juga semakin tinggi. Masyarakat cenderung menuntut pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pelayanannya yang semakin banyak dengan kualitas yang lebih baik. Kebutuhan dan aspirasi pelayanan masyarakat selalu berkembang secara cepat mengikuti deret ukur, sementara peningkatan kapasitas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan dan aspirasi masyarakat cenderung berjalan lebih lambat mengikuti deret hitung. Akibatnya, antara kapasitas penyelenggara layanan dan kebutuhan atau aspirasi pengguna pelayanan selalu mengalami ketidakseimbangan. Dalam situasi seperti itu frekuensi pengaduan atas ketidakpuasan terhadap pelayanan dari pemerintah dan jumlah warga yang bermigrasi ke penyelenggara layanan lainnya cenderung meningkat.

Menurut Boukaert dan Van de Walle (2003), perspektif administrasi publik cenderung menawarkan solusi untuk mengatasi penurunan kepercayaan publik dengan cara mengelola ekspektasi warga. Pemerintah dapat menjelaskan pada warga tentang keterbatasan yang dimilikinya dalam memenuhi ekspektasi warga. Sumber daya yang dimiliki pemerintah sangat terbatas sementara pemerintah dihadapkan pada berbagai kepentingan warga yang semakin beranekaragam yang harus di penuhi. Kondisi demikian membuat kapasitas dan kompetensi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan warga semakin jauh dari apa yang diharapkan oleh warga. Administrator harus dapat mengelola ekspektasi warga terhadap pemerintah secara baik karena peningkatan kapasitas dan kompetensi pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pelayanan yang semakin kompleks tidak dapat dilakukan secara cepat oleh pemerintah. Membangun kapasitas pemerintah agar selalu dapat memenuhi kebutuhan masyarakat yang cenderung selalu meningkat, bukan hanya mahal, tetapi juga tidak mudah. Dengan mengelola ekspektasi warga secara baik, misalnya dengan menunjukkan adanya kepentingan kelompok warga yang saling bertentangan atau tidak mudah untuk direkonsiliasi dan menjelaskan kepada warga mengenai keterbatasan yang dihadapi pemerintah, akan membuat

warga memahami kesulitan yang dihadapi pemerintah, akan membuat warga memahami kesulitan yang dihadapi oleh pemerintah. Cara demikian akan dapat menjaga kepercayaan publik, atau setidaknya dengan memahami kompleksitas persoalan yang dihadapi pemerintah sehingga warga akan lebih bijak dalam menilai kinerja pemerintah.

Sedangkan perspektif sosiologi lebih melihat kepercayaan publik sebagai hasil interaksi berbagai fenomena yang lebih kompleks daripada sekadar kegagalan pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan dan memenuhi harapan warganya. Teori sosiologi melihat dinamika kepercayaan publik dari perubahan nilai-nilai yang menggerus modal sosial yang ada dalam masyarakat. Ketidakpercayaan terhadap pemerintah dapat muncul karena perubahan sistem nilai, tradisi dan perilaku dalam masyarakat yang memengaruhi pandangan mereka terhadap keberadaan peran pemerintah. Ketika solidaritas sosial mengalami penurunan, interaksi sosial menjadi semakin longgar dan masyarakat menjadi semakin independen dari pemerintahnya. Ketika interaksi antara pemerintah dan warga semakin rendah, modal sosial menjadi semakin kecil. Walaupun kemampuan pemerintah dalam menjalankan perannya tidak mengalami perubahan, ketika modal sosial terus merosot, kepercayaan publik terhadap pemerintah akan menurun. Merosotnya kepercayaan sosial memiliki kontribusi terhadap penurunan kepercayaan warga kepada institusi pemerintah dan para pejabatnya.

Sementara, para ekonom cenderung menggunakan model *principal* dan *agen* untuk menjelaskan persoalan kepercayaan publik (Boukaert & Van de Walle, 2003). Dinamika kepercayaan publik dilihat sebagai akibat adanya ketimpangan informasi antara warga dan institusi pemerintah atau para pejabat publik. Ketika jarak antara warga sebagai *principal* dan institusi pemerintah sebagai *agent* semakin lebar, warga khawatir kondisi itu akan diikuti oleh hilangnya kemampuan dan kesempatan mereka untuk mengendalikan tindakan pemerintah. Jika hal itu terjadi, pemerintah dapat mengambil kebijakan yang merugikan kepentingan warga tanpa sepengetahuan warga. Teori ini menjelaskan rendahnya kepercayaan publik terhadap pemerintah sebagai persoalan ketidakseimbangan informasi dan kekuasaan antara warga dan pemerintah. Ketika warga tidak memiliki informasi dan sumber daya kekuasaan lainnya yang dapat digunakan untuk mengontrol perilaku pemerintah, warga berada dalam posisi yang berisiko. Dalam kondisi seperti itu penilaian negatif warga terhadap pemerintah cenderung mudah terbentuk.

Ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah, menurut perspektif ini, dapat diatasi oleh pemerintah dengan meningkatkan partisipasi warga dalam proses kebijakan dan kegiatan pemerintahan lainnya. Partisipasi warga dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat memangkas jarak antara warga dan pemerintah. Dengan demikian, informasi mengenai penyelenggaraan pemerintahan dapat diperoleh warga secara lebih mudah dan peluang warga untuk mengontrol tindakan pemerintah lebih terbuka. Jika hal itu terjadi, kepercayaan atau ketidakpercayaan warga terhadap pemerintah memiliki dasar yang jelas, yaitu sangat ditentukan oleh tindakan pemerintah yang berpihak atau tidak berpihak kepada kepentingan publik.

Dalam realitas, dinamika kepercayaan publik tidak hanya dapat dijelaskan dari sejumlah perspektif yang dikemukakan oleh Bouckaert dan Van de Walle di atas. Riset yang dilakukan oleh Bovens dan Wille (2008) menjelaskan setidaknya ada 10 faktor yang memengaruhi penurunan kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah. Beberapa perspektif yang telah dikemukakan sebelumnya oleh Bouckaert dan Van de Wille (2008) secara tegas, membagi faktor-faktor tersebut ke dalam dua kelompok variabel, yaitu *endogeneous variables* (variabel ekonomi dan politik) dan *exogenous variable* (variabel sosio kultural). Variabel ekonomi dan politik pada umumnya adalah variabel yang perubahannya ada di bawah kendali pemerintah, sedangkan variabel sosiokultural relatif di luar kendali pemerintah.

Kajian yang dilakukan oleh Bovens dan Wille (2008) ini sebenarnya memperkuat dan melengkapi kerangka teori yang diperkenalkan sebelumnya oleh Bouckaert dan Van de Walle (2003) dengan menjelaskan bahwa dinamika kepercayaan publik itu tidak hanya ditentukan oleh variabel yang ada di bawah kontrol pemerintah, munculnya skandal politik, dan perubahan budaya politik. Menurut Bovens dan Wille (2008), kepercayaan publik juga ditentukan oleh variabel yang di luar kendali pemerintah, seperti kondisi ekonomi yang memburuk, perubahan peran media, perubahan ekspektasi dari warga dan pemangku kepentingan, menurunnya modal sosial, dan perubahan antargenerasi. Institusi pemerintah dapat melakukan banyak hal untuk memperbaiki kinerjanya, memperbaiki kualitas pelayanan publik, dan mengembangkan tradisi politik yang terbuka dan partisipatif. Namun, apa yang dilakukan itu belum tentu cukup dan signifikan untuk memperbaiki kepercayaan publik jika tidak diikuti dengan upaya-upaya lainnya untuk memperbaiki

lingkungan sosial, ekonomi, dan budaya di mana institusi pemerintah itu beroperasi. Kepercayaan publik ditentukan oleh bagaimana kondisi suatu lingkungan membentuk persepsi publik tentang institusi pemerintah. Misalnya, terjadi krisis ekonomi yang berkepanjangan membuat kehidupan warga menjadi semakin sulit karena lapangan kerja tidak tersedia. Warga yang mengalami kesulitan dalam menghadapi kondisi itu cenderung menyalahkan pemerintah yang dinilainya tidak cakap dalam merespons krisis. Perubahan antargenerasi yang terjadi di luar kendali pemerintah juga dapat menurunkan kepercayaan publik ketika generasi yang berbeda memiliki gaya hidup yang berbeda dan menuntut pemerintah untuk dapat memenuhi kebutuhan pelayanannya yang berbeda dari pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah. Perubahan nilai-nilai sosial dan budaya, yang ikut menggerus modal sosial yang selama ini ada dalam kehidupan masyarakat, jika tidak dikelola dengan baik dapat menurunkan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Karena kepercayaan publik adalah hasil interaksi karakteristik institusi di sektor publik dan karakteristik lingkungan sosial dan budayanya maka dinamika kepercayaan publik antarnegara tentu sangat berbeda. Faktor yang memengaruhi perubahan sektor publik dapat berbeda antarruang dan waktu. Sebagaimana dijelaskan oleh Bovens dan Wille (dalam Dwiyanto, 2011), dinamika sosial politik yang terjadi di masing-masing negara sangat berpengaruh terhadap krisis kepercayaan yang di alami oleh pemerintah di masing-masing negara.

Perubahan kondisi ekonomi dan politik tentu sangat situasional, tergantung kapasitas pemerintah dalam mengelola dinamika politik dan ekonomi yang berkembang, yang tentunya berbeda antarnegara. Sementara, lingkungan sosial budaya di mana institusi pemerintah beroperasi juga sangat berbeda antarruang dan waktu. Oleh karena itu, kepercayaan publik terhadap pemerintahnya adalah sebuah konsep yang sangat dinamis tergantung pada kapasitas dalam mengelola dinamika internal dan eksternal yang terjadi dalam hubungan antara negara dan warganya.

Menurut Dwiyanto (2011) kesimpulan dari diskusi ini sebenarnya sangat sederhana, yaitu kepercayaan publik tidak hanya ditentukan oleh apa yang dilakukan pemerintah atau sektor publik itu sendiri. Perubahan kepercayaan publik terhadap pemerintah juga ditentukan oleh perubahan nilai-nilai sosial budaya yang ada di luar institusi pemerintah. Kepercayaan publik terhadap pemerintah adalah hasil interaksi yang sangat dinamika

antara kondisi dan karakteristik pemerintah atau sektor publik dengan kondisi dan karakteristik yang ada pada masyarakat dan lingkungannya. Manajer sektor publik yang ingin mengelola kepercayaan publik harus memperhatikan interaksi di antara kedua kelompok variabel tersebut. Membangun kepercayaan publik memerlukan upaya perbaikan kinerja, kapasitas, dan integritas dari sektor publik, sekaligus mengelola lingkungan sektor publik agar lebih kondusif bagi beroperasinya sektor publik. Manajer di sektor publik harus memiliki kapasitas untuk mengelola keduanya. Dengan cara itu kepercayaan publik dapat mereka tingkatkan.

H. Pentingnya Kepercayaan Publik Penting dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Walaupun dinamika kepercayaan publik terhadap pemerintah sering dipahami secara berbeda-beda, kepercayaan publik pada tingkat tertentu sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, (Dwiyanto, 2011). Pertama, kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat mengurangi biaya transaksi dalam penyelenggaraan pemerintah. Apabila masyarakat memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah, maka proses pembuatan kebijakan publik menjadi relatif lebih sederhana dan cepat. Tingginya kepercayaan publik terhadap pemerintah menjadikan pemerintah tidak perlu lagi melakukan negosiasi yang panjang dan melelahkan untuk menyakinkan warga tentang maksud dan tujuan kebijakan publik. Pembuatan kebijakan publik biasanya membutuhkan proses negosiasi yang berlangsung lama dan membutuhkan kemampuan yang tinggi dalam mengelola konflik dan membangun konsensus di antara pemangku kepentingan.

Setiap kebijakan publik selalu mendistribusikan manfaat dan biaya kepada kelompok kepentingan yang berbeda-beda. Apa yang menjadi manfaat bagi suatu kelompok warga merupakan kerugian bagi kelompok warga lainnya. Negosiasi untuk memperoleh konsensus yang terkait dengan substansi kebijakan menjadi sangat sulit dilakukan serta membutuhkan waktu dan sumber daya yang besar ketika kepercayaan publik terhadap pemerintah dan aktor-aktor kebijakan sangat rendah. Pemerintah harus menyakinkan mereka dan melakukan berbagai upaya persuasi agar pesan kebijakan dapat diterima oleh para pemangku kepentingan dan resistensi terhadap kebijakan dapat ditekan seminimal mungkin.

Pemerintah harus dapat menyakinkan para pemangku kepentingan bahwa pengorbanan mereka tidak akan sia-sia dan diabaikan oleh pemerintah. Tugas pemerintah dan pejabat publik adalah mendistribusikan manfaat dan kerugian sebagai akibat dari kebijakan publik yang dibuatnya secara adil. Ketika kebijakan publik menimbulkan kerugian bagi sekelompok warga, tugas pemerintah adalah memberikan kompensasi kepada kelompok warga tersebut sehingga semua kelompok warga akhirnya dapat memiliki kehidupan yang lebih baik (*better off*) atau setidaknya tidak mengalami situasi yang lebih buruk (*worse off*). Ketika kepercayaan publik terhadap pemerintah sangat tinggi, tugas pemerintah untuk meyakinkan warga dan pemangku kepentingan yang kebetulan menjadi pihak yang harus membayar kerugian atas pelaksanaan suatu kebijakan publik menjadi relatif mudah dilakukan. Tingginya kepercayaan publik membuat pemerintah menjadi lebih legitimate dan mendapatkan dukungan yang memadai dari warga. Warga percaya bahwa pemerintah akan mengambil tindakan yang adil dan bijak untuk memaksakan terjadinya transfer dari mereka yang mendapatkan manfaat kepada mereka yang harus membayar kerugian sehingga akhirnya semua pihak diuntungkan oleh pelaksanaan kebijakan publik itu.

Contoh sederhana dikemukakan oleh Dwiyanto (2011) adalah mengenai pentingnya kepercayaan publik dalam mengurangi biaya transaksi pada proses kebijakan dapat dilihat dari kebijakan yang diambil oleh pemerintah kota (pemkot) Surakarta, atau lebih dikenal dengan Kota Solo, dalam merelokasi pedagang kaki lima (PKL). Untuk membangun kepercayaan publik terutama dari kalangan PKL mengenai tujuan dilakukannya relokasi tersebut, walikota Surakarta menjamu makan dan mengadakan pertemuan dengan para PKL sebanyak puluhan kali. Perlu energi yang sangat besar untuk menyakinkan para PKL bahwa pemkot Surakarta peduli terhadap kepentingan mereka. Pemkot harus meyakinkan para PKL bahwa nasib mereka akan lebih baik apabila mereka bersedia dipindahkan. Kepindahan mereka akan membuat Kota Solo menjadi lebih baik sehingga akan berpengaruh positif juga bagi pengembangan usaha mereka. Tenaga, pikiran, dan sumber daya yang begitu besar dihabiskan oleh walikota dan pemkot Surakarta untuk membangun kepercayaan dari para PKL dan meyakinkan mereka bahwa relokasi itu bermanfaat bukan hanya bagi PKL sendiri. Ketika kebijakan itu berhasil dilaksanakan dan para PKL merasakan manfaat dari kebijakan tersebut, kepercayaan publik menjadi

semakin tinggi dan relokasi PKL berikutnya menjadi lebih mudah dan sederhana untuk dilakukan.

Kasus pengaturan PKL di Kota Solo menunjukkan bagaimana kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah dapat menyederhanakan dan mempermudah pembuatan dan pelaksanaan kebijakan. Relokasi PKL yang semula membutuhkan proses negosiasi yang panjang serta membutuhkan sumber daya yang sangat besar menjadi dapat dihemat dan lebih sederhana ketika kepercayaan publik sudah terbentuk. Tingginya kepercayaan terhadap tujuan pemerintah membuat transaksi antara pemerintah, warga, dan pemangku kepentingan lebih sederhana dan murah. Kepercayaan publik yang tinggi juga membuat pemerintah lebih mudah dalam mendorong masyarakat dan para pemangku kepentingan untuk dapat terlibat dalam proses kebijakan pada gilirannya sehingga memperluas akseptabilitas kebijakan dan membuat implementasi kebijakan tersebut menjadi lebih mudah dan efektif.

Kedua, adanya kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah dapat mendorong warga untuk lebih menghormati otoritas yang dimiliki para pejabat publik sehingga dalam proses kebijakan dan kegiatan pemerintahan tidak lagi harus terus-menerus menjelaskan dan menjustifikasi keputusan-keputusan yang diambilnya. Ketika warga dan pemangku kepentingan memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap pemerintah maka tugas para pejabat publik dalam proses kebijakan akan menjadi lebih ringan karena proses edukasi dan sosialisasi kebijakan menjadi lebih mudah dilakukan. Hal itu juga dapat menghindari munculnya berbagai distorsi pemahaman terhadap substansi kebijakan yang sering kali menjadi sumber masalah dalam implementasi kebijakan pemerintah.

Adanya kepercayaan terhadap pemerintah juga dapat meringankan warga dan pemangku kepentingan karena kebutuhan mereka untuk melakukan verifikasi dan monitoring terhadap proses kebijakan menjadi semakin rendah. Ketika warga percaya terhadap pemerintah, mereka tidak lagi memerlukan banyak penjelasan yang terlalu mendetail, rinci dan rumit tentang asal muasal dari tujuan pemerintah membuat kebijakan dan melakukan tindakan tertentu. Warga juga relatif akan lebih mudah untuk dilibatkan ke dalam proses kebijakan dan menjadi lebih reseptif terhadap kebijakan pemerintah. Kebijakan pemerintah cenderung dinilai legitimate dan memperoleh dukungan dari masyarakat luas.

Lebih jauh Dwiyanto (2011), memberikan contoh kepercayaan warga Kota Yogyakarta terhadap pemkot Yogyakarta yang cukup tinggi membuat pemkot Yogyakarta lebih mudah melaksanakan berbagai kebijakan penataan kota, mulai dari pengadaan ruang publik, pengaturan maliboro, relokasi kelompok pedagang tertentu seperti pedagang hewan, penjual buku, dan penjual perkakas bekas, sampai dengan perbaikan praktik tata pemerintahan. Warga percaya bahwa pemkot peduli terhadap kepentingan warga sehingga mereka cenderung memberikan dukungan kepada walikota dan kebijakan-kebijakan yang diambilnya untuk membuat Kota Yogyakarta menjadi lebih bersih, nyaman bagi warganya, dan mampu melayani kebutuhan warganya dengan baik. Sikap walikota yogyakarta, herry zudianto, yang terbuka dan mampu berkomunikasi secara baik dengan berbagai pihak membuat energi yang dibutuhkan untuk menjelaskan kebijakan dan tindakan yang diambilnya menjadi lebih sedikit karena kebutuhan untuk itu menjadi berkurang.

Ketiga, kepercayaan publik dapat meningkatkan keharmonisan hubungan antara pemerintah dan warga. Ketika hubungan antara pemerintah dan warga menjadi hangat, tidak dibuat-buat, dan saling menghargai, kecurigaan yang dapat membuat proses penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik menjadi rumit dan rigid dapat dihindari. Rendahnya kepercayaan pemerintah terhadap warga membuat prosedur pelayanan publik di Indonesia cenderung dirancang untuk mengontrol perilaku warga daripada untuk melayani warga. Akibatnya, prosedur pelayanan menjadi sangat panjang dan bertele-tele sehingga warga harus membayar biaya yang mahal untuk berinteraksi dengan birokrasi pelayanan. Sebaliknya, ketika kepercayaan warga terhadap pemerintah rendah, warga cenderung memanfaatkan biro jasa dalam mengakses pelayanan publik sehingga biaya transaksi menjadi semakin tinggi. Situasi seperti ini tentu sangat tidak menguntungkan bagi upaya membangun sistem pelayanan publik yang efisien, efektif, dan akuntabel.

Hubungan yang harmonis dan saling menghormati sangat penting dalam pengembangan suatu sistem pelayanan publik yang efisien dan efektif. Kualitas hubungan tersebut memungkinkan pemerintah untuk memangkas proses pelayanan publik yang selama ini dinilai cenderung panjang, hierarkis, dan rigid. Proses dan prosedur pelayanan yang hierarkis dapat segera diubah menjadi proses yang interaktif dan sederhana. Prosedur pelayanan tidak lagi harus dikaitkan dengan hierarki kekuasaan. Struktur organisasi pelayanan yang selama ini terfragmentasi ke dalam

kotak-kotak birokrasi yang banyak dan berserakan dapat diintegrasikan sehingga proses pelayanan menjadi sederhana. Pelayanan publik akan menjadi semakin murah dan mudah diakses oleh warganya. Sayangnya, kepercayaan pemerintah kepada warga dan kepercayaan warga terhadap pemerintah keduanya menunjukkan indikasi yang rendah. Ketidaksalingpercayaan itu menyebabkan penyelenggaraan layanan publik di Indonesia menjadi sangat kompleks, mahal, dan sulit diakses oleh warga. Karena pemerintah tidak percaya kepada warga, pemerintah merasa perlu membuat prosedur untuk dapat mengontrol perilaku warga pada saat mengakses pelayanan dari pemerintah. Agar prosedur mampu mencegah tindakan warga yang salah melanggar hukum, prosedur dibuat bertingkat-tingkat dikaitkan dengan jenjang pemerintahan. Sebaliknya, warga yang tidak percaya terhadap pemerintah sering merasa lebih nyaman untuk memanfaatkan biro jasa daripada berhubungan dengan aparat dan birokrasi pemerintah secara langsung. Akibatnya, muncul banyak calo dan biro jasa dalam penyelenggaraan layanan publik. Hubungan antara pemerintah dan warga yang penuh dengan *distrust* dan *mistrust* ini membuat pelayanan publik menjadi sulit untuk dikelola secara sederhana, mudah, dan murah. Pemerintah dan warga terpaksa menghabiskan banyak sumber daya dalam penyelenggaraan layanan yang dibangun diatas sikap yang saling tidak percaya, sementara para calo dan aparatur rente menikmati manfaat dari kondisi itu.

Keempat, kepercayaan publik publik juga sering kali sangat diperlukan untuk mendorong kerja sama antara pemerintah, swasta, dan masyarakat sipil dalam penyelenggaraan kegiatan pelayanan dan pemerintahan. Kerja sama antara pemerintah dan institusi non pemerintah hanya akan dapat dilaksanakan dan memperoleh hasil seperti yang diinginkan apabila diantara mereka terdapat saling menjaga kepercayaan. Banyak teori dalam sosiologi dan ilmu administrasi publik yang menjelaskan bagaimana kepercayaan memiliki kontribusi yang penting dalam pengembangan kemitraan antara pemerintah dan institusi nonpemerintah (Edelenbos & Klijn, 2007). Kerja sama antara institusi yang berbeda budaya, tradisi, dan tujuan , serta masing-masing memiliki otonomi dan kedudukan yang setara hanya akan dapat berjalan dengan baik ketika terdapat kepercayaan yang sangat tinggi di antara mereka. Mekanisme koordinasi yang sering kali menjadi kendala dalam pengelolaan kemitraan dapat dilakukan secara baik ketika kepercayaan di antara mereka semakin tinggi. Bahkan, kepercayaan juga dapat

mengurangi kebutuhan untuk melakukan koordinasi itu sendiri. Tentu masih banyak manfaat yang dapat dipetik dari adanya kepercayaan publik terhadap pemerintah, bukan bagi pemerintah saja tetapi juga bagi warga dan para pemangku kepentingan di berbagai daerah. Ketika warga memiliki kepercayaan yang sangat tinggi terhadap pemerintah, mereka dapat tidur dengan nyenyak dan berkonsentrasi melakukan kegiatan-kegiatan yang langsung berhubungan dengan peningkatan kesejahteraannya. Mereka tidak perlu merasa khawatir kalau pemerintah dan para pejabatnya, apabila tidak dikontrol dan dibatasi ruang geraknya, akan melakukan moral *hazards* yang dapat berakibat buruk pada kepentingan dan kehidupan masyarakat. Warga dapat menghemat energi yang semestinya digunakan untuk mengawasi pemerintah dan menggunakan untuk melakukan kegiatan yang lebih produktif dan bermanfaat bagi kehidupannya.

Dalam konteks pengembangan pemerintahan yang demokratis, mengelola kepercayaan publik pada hakikatnya seperti menggunakan tombak bermata dua. Kepercayaan publik diperlukan agar pemerintah dan warga dapat memperkecil biaya transaksi dalam penyelenggaraan pemerintah, membuat proses kebijakan dan pelayanan publik menjadi lebih sederhana, mudah, dan murah, serta membangun pemerintahan yang legitimate di mata warga. Namun ketika kepercayaan publik menjadi berlebihan dan membuat warga kehilangan daya kritisnya terhadap pemerintah dan para pejabatnya maka situasi seperti itu dapat menciptakan peluang berlangsungnya pemerintahan yang tidak terkontrol dan terawasi dengan baik. Situasi seperti itu tentu sangat berisiko dan harus dihindari.

Karena itu yang diperlukan untuk membangun pemerintahan yang efektif, peduli terhadap kepentingan publik, dan demokratis adalah mengelola kepercayaan publik secara optimal. Kepercayaan publik harus didorong untuk mencapai titik optimalnya, bukan mencapai kepercayaan publik yang setinggi-tingginya yang dapat menyebabkan warga dan pemangku kepentingan kehilangan daya kritisnya terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Peningkatan kepercayaan publik diperlukan untuk meningkatkan legitimasi, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Namun peningkatan tersebut tidak boleh melebihi titik optimalnya agar masyarakat dan pemangku kepentingan tidak kehilangan daya kritisnya terhadap penyelenggaraan pemerintahan. Persepsi warga terhadap kompetensi, integritas, dan ketulusan pemerintah perlu dikelola sedemikian rupa untuk mendorong dinamika hubungan antara

warga dan pemerintah secara proporsional sehingga kualitas hubungan tersebut mampu mewujudkan pemerintahan yang sangat efisien, efektif dan demokratis.

Konsep tingkat kepercayaan publik harus diperlukan sebagai *conditional good*, bukan sebagai sesuatu yang memiliki kemanfaatan absolut. Pemerintah dan penyelenggara negara perlu mengelola tingkat kepercayaan publik secara cerdas untuk mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis. Kepercayaan publik harus dikelola sedemikain rupa sehingga dapat mencapai titik optimalnya, yaitu suatu titik yang kira-kira berada di antara kepercayaan publik yang tinggi dan kepercayaan publik yang rendah. Artinya, dalam konsep kepercayaan publik, ketidakpercayaan publik memiliki nilai yang penting dalam rangka mengelola kepercayaan publik yang optimal. Kepercayaan publik yang berlebihan dapat membahayakan upaya pengembangan tata pemerintahan yang demokratis karena melemahkan upaya warga untuk mengontrol penyelenggaraan pemerintahan. Namun, kepercayaan publik yang rendah juga tidak menguntungkan karena hal itu menunjukkan ketidakmampuan pemerintah untuk menjalankan mandat dari warga.

Kepercayaan publik yang optimal dapat diukur dari manfaat keberadaan kepercayaan publik atau ketidakpercayaan publik itu sendiri (Choudhory, 2008). Jika keberadaan kepercayaan publik membuat pemerintah dapat bekerja secara efisien, efektif, dan akuntabel maka tingkat kepercayaan publik masih berada pada titik optimalnya. Namun apabila tingkat kepercayaan publik menjadi berlebihan sehingga membuat pemerintah tidak lagi peduli terhadap kepentingan warga dan para pemangku kepentingan atau kepercayaan publik terlalu rendah sehingga pemerintah tidak lagi fungsional maka keduanya menunjukkan kepercayaan publik tidak optimal. Mengelola kepercayaan publik berarti membuat kepercayaan publik bermanfaat bagi pemerintah agar lebih mudah menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan juga bermanfaat bagi warga agar dapat menikmati pemerintahan yang efisien, efektif, peduli, dan akuntabel terhadap warganya.

I. Krisis Kepercayaan Publik di Indonesia?

Walaupun krisis kepercayaan terhadap pemerintah telah banyak diteliti di negara-negara maju, kajian serupa di Indonesia masih sangat langka. Belum banyak riset yang dilakukan untuk mengumpulkan data yang dapat digunakan untuk memperkirakan krisis kepercayaan publik di Indonesia. Salah satu riset yang

mencoba mengumpulkan data tentang kepercayaan terhadap pemerintah adalah *governance assesment survey* (GAS) yang telah dilakukan oleh pusat studi kependudukan dan kebijakan (PSKK) UGM pada tahun 2006. Riset tersebut, sebagaimana dikemukakan oleh Dwiyanto (2011) mencoba mengumpulkan data berupa persepsi dari berbagai pemangku kepentingan (*multi-stakeholders*) di provinsi dan kabupaten /kota tentang kepercayaan terhadap institusi pemerintah dan nonpemerintah. Beberapa temuan dari survei itu diulas oleh Dwiyanto (2011) bahwa meskipun data GAS 2006 sangat terbatas, hasil survei tersebut setidaknya menunjukkan adanya kecenderungan bahwa Indonesia juga mengalami krisis kepercayaan publik sebagaimana yang telah terjadi di negara-negara maju. Para pemangku kepentingan mengalami ketidakpercayaan terhadap institusi pemerintah. Ketidakmampuan pemerintah dalam menyelesaikan krisis ekonomi dan politik membuat semakin banyak warga merasa kehilangan kepercayaan bahwa pemerintah memiliki kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dan melindungi kepentingan warga dari berbagai ketidakpastian dan sumber ancaman. Kegagalan pemerintah merespons krisis ekonomi yang berkepanjangan sehingga berakibat pada membengkaknya angka pengangguran dan kemiskinan di masyarakat membuat ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah menjadi semakin tinggi.

Berbagai spekulasi dapat dikembangkan untuk menjelaskan mengapa institusi penegak hukum dan institusi yang selama ini dikenal publik mengelola berbagai kegiatan dan proyek yang rentan dengan perilaku korupsi cenderung mengalami erosi kepercayaan publik. Faktor yang sering menyebabkan menurunnya kepercayaan publik dari sisi internal pemerintah di antaranya adalah munculnya berbagai skandal, kegagalan menunjukkan kinerja, dan ketidakpuasan terhadap pemerintah. Pertanyaannya adalah apakah teori di atas cukup masuk akal untuk menjelaskan adanya ketidakpercayaan publik di daerah terhadap lembaga penegak hukum, yang notabene adalah bagian dari unsur pemerintah pusat. Adanya skandal dalam penegakan hukum, yang kerap diberitakan oleh media massa, bukan lagi menjadi hal yang terlalu aneh bagi para pemangku kepentingan di daerah. Seringnya menanyakan media massa menanyakan liputan, opini dan diskusi pakar, ataupun editorial mengenai dugaan praktik “makelar khusus” yang dilakukan oknum di institusi penegak hukum tentu dapat memengaruhi kepercayaan warga dan pemangku kepentingan terhadap institusi penegak hukum. Salah

satu temuan GAS 2006 memberikan dukungan empiris terhadap teori yang dikembangkan sebelumnya (Dwiyanto, 2011).

Menurunnya kepercayaan terhadap institusi penegak hukum juga disebabkan oleh kegagalan berbagai institusi penegak hukum dalam mewujudkan kinerja seperti yang di harapkan oleh masyarakat. Kegagalan mewujudkan kepastian hukum di salah satu penyebab mengapa berbagai institusi penegak hukum mengalami ketidakpercayaan publik yang relatif lebih tinggi dibandingkan institusi pemerintah lainnya. Sebagai lembaga penegak hukum, kepolisian, kejaksaan dan pengadilan di harapkan dapat secara efektif memberikan kontribusi dalam pengendalian korupsi. Sebagaimana pameo mengatakan bahwa “membersihkan lantai harus menggunakan sapu yang bersih” warga dan pemangku kepentingan tentu berharap institusi penegak hukum mampu menunjukkan citranya sebagai institusi yang bersih, memiliki integritas yang tinggi ,dan berhasil mengendalikan korupsi di dalam institusinya sendiri. Namun ternyata data GAS 2006 menunjukkan bahwa institusi penegak hukum justru dinilai memiliki insiden korupsi yang relatif tinggi dibandingkan institusi pemerintah lainnya (Dwiyanto, 2011).

Ketika pemangku kepentingan beranggapan bahwa suatu instansi memiliki insiden korupsi yang tinggi maka kepercayaan mereka terhadap instansi itu cenderung rendah. Kesimpulan ini menjelaskan spekulasi di atas yang mengatakan bahwa rendahnya kepercayaan warga dan pemangku kepentingan terhadap institusi penegak hukum disebabkan oleh kegagalan mereka dalam mewujudkan kinerja. Sebagai institusi penegak hukum ternyata mereka justru di nilai sebagai lembaga yang paling tinggi insiden korupsinya oleh pemangku kepentingan. Temuan ini sangat bertentangan dengan ekspektasi warga dan pemangku kepentingan terhadap keberadaan lembaga-lembaga tersebut. Sebagai lembaga penegak hukum yang diberi amanah untuk mencegah perilaku korupsi mereka justru dinilai oleh para warga dan pemangku kepentingan memiliki insiden korupsi relatif sangat tinggi dibandingkan dengan lembaga pemerintah lainnya.

Krisis kepercayaan terhadap lembaga penegak hukum dapat dipahami secara mudah karena, sebagaimana telah di jelaskan di depan, kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintah dan para pejabatnya sangat di pengaruhi oleh kompetensi, kredibilitas ,dan kejujuran. Insiden korupsi di lembaga-lembaga penegak hukum telah memengaruhi persepsi warga dan pemangku kepentingan tentang kompetensi lembaga-lembaga itu serta kredibilitas dan integritas para pejabatnya.

Karena itu tidak mengherankan apabila persepsi tentang insiden korupsi di lembaga-lembaga penegak hukum tersebut diikuti oleh penurunan tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga tersebut.

Penjelasan serupa juga dapat diberikan untuk membaca temuan yang menunjukkan tingginya ketidakpercayaan publik terhadap DPRD dan instansi pemerintah lainnya, seperti dinas PU atau Kimpraswil, Dispenda, BPN, dan sebagainya. Mengapa sebagian besar pemangku kepentingan dari unsur pemerintah ataupun nonpemerintah mengaku bahwa mereka tidak percaya terhadap DPRD, yang notabene adalah lembaga yang mewakili kepentingan mereka? Salah satu penjelasannya adalah dikarenakan DPRD gagal memenuhi ekspektasi publik. Sebagaimana institusi yang memiliki mandat untuk mewakili kepentingan warga, sehingga DPRD sering dinilai lebih memikirkan kepentingan sebagian warga yang diwakilinya. Akibatnya, ketidakpuasan publik terhadap DPRD cenderung tinggi. Sungguh sangat ironis, DPRD yang anggotanya dipilih melalui sebuah pemilu yang relatif demokratis dan menghabiskan biaya sangat besar dan ternyata tidak memperoleh kepercayaan dari para warga dan pemangku kepentingan lainnya. Ketidakpercayaan warga dan pemangku kepentingan terhadap DPRD sangat jelas menunjukkan terjadinya krisis legitimasi.

Erosi kepercayaan publik tidak hanya melanda DPRD saja tetapi meluas pada semua partai politik. Kegagalan partai politik sebagai instrumen kelembagaan bagi warga untuk memperjuangkan kepentingan dan aspirasinya dalam proses kebijakan telah membuat warga kehilangan kepercayaan terhadap mereka. Ekspektasi publik untuk menjadikan partai politik sebagai alat demokrasi untuk memperjuangkan kepentingan publik semakin tergerus. Partai politik gagal menjadi salah satu pilar demokrasi dan wahana bagi warga untuk mengekspresikan hak-hak politiknya.

Krisis kepercayaan terhadap partai politik DPRD/D tentu sangat merisaukan. Dengan kecenderungan seperti itu warga memerlukan institusi alternatif untuk menjadi wahana bagi mereka untuk memperjuangkan kepentingannya. Hal itu barangkali yang menjelaskan mengapa institusi dan representasi dari masyarakat sipil, seperti perguruan tinggi, lembaga adat, dan organisasi keagamaan, relatif menikmati kepercayaan publik yang cukup tinggi. Tentu kajian yang lebih mendalam diperlukan untuk mengklarifikasi hal ini. Namun setidaknya dari temuan GAS 2006 terlihat secara umum lembaga nonpemerintah masih mendapatkan kepercayaan yang lebih tinggi

daripada lembaga pemerintah dengan menggunakan konsep kepercayaan publik.

Pertama, dari dimensi pengetahuan warga tentang keberadaan berbagai lembaga pemerintah dan nonpemerintah, apakah memang lembaga nonpemerintah seperti organisasi keagamaan, perguruan tinggi, dan lembaga adat memiliki kedekatan dan hubungan yang lebih intensif dengan warga dan pemangku kepentingannya, dibandingkan dengan lembaga-lembaga pemerintah, sehingga keberadaan dan kemanfaatannya lebih dirasakan oleh warga dan pemangku kepentingan? Dibandingkan dengan lembaga pemerintah, apakah dalam kehidupan sehari-hari lembaga nonpemerintah tersebut lebih sering menyapa warganya, sehingga mereka memiliki menikmati kepercayaan yang lebih tinggi? Apakah warga lebih memahami kegiatan dari lembaga nonpemerintah dan keterkaitannya dengan kepentingan mereka daripada kegiatan lembaga pemerintah? Jawaban terhadap pertanyaan tersebut dapat membantu menjelaskan mengapa warga dan pemangku kepentingan lebih percaya terhadap institusi nonpemerintah daripada institusi pemerintah. Kalau dalam kehidupan sehari-hari warga dan pemangku kepentingan lebih sering berinteraksi dengan lembaga nonpemerintah daripada dengan institusi pemerintah maka wajar apabila kemudian warga lebih percaya terhadap lembaga nonpemerintah.

Kecenderungan bahwa intensitas interaksi memengaruhi tingkat kepercayaan publik dapat dilihat dari kenyataan yang menunjukkan lembaga pemerintah tertentu, seperti Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Bappeda, dan Kepala Daerah, cenderung memperoleh kepercayaan yang lebih tinggi dari para pemangku kepentingan dibandingkan lembaga pemerintah lainnya. Kegiatan yang dilakukan oleh berbagai lembaga tersebut secara langsung berhubungan dengan kepentingan warga dan manfaat keberadaannya dapat dirasakan oleh masyarakat. Karena itu, pengetahuan warga dan pemangku kepentingan tentang lembaga-lembaga tersebut lebih baik dibandingkan pengetahuan yang mereka miliki tentang lembaga-lembaga pemerintahan lainnya. Pengetahuan warga dan pemangku kepentingan yang lebih banyak dan penilaian mereka terhadap manfaat dari lembaga tersebut barangkali dapat menjelaskan mengapa lembaga pemerintah tertentu, seperti Dinas pendidikan dan Dinas kesehatan, cenderung memperoleh kepercayaan publik yang sangat tinggi dibandingkan lembaga pemerintah lainnya.

Dari dimensi afeksi, apakah warga dan pemangku kepentingan dapat memiliki hubungan emosional yang sangat tinggi dengan lembaga nonpemerintah tersebut daripada dengan lembaga-lembaga pemerintah, DPR, dan partai politik? Apakah warga dan lembaga nonpemerintah memiliki modal sosial, seperti jaringan, kepercayaan individual, dan norma resiprokal, yang lebih tinggi dibandingkan modal sosial yang dimiliki lembaga pemerintah dan pejabatnya? Apakah warga dan pemangku kepentingan percaya bahwa institusi nonpemerintah itu tidak akan mencelekan mereka, tidak akan melakukan moral hazards, dan tidak memiliki itikad buruk terhadap mereka? Kalau warga dan pemangku kepentingan menilai organisasi keagamaan, perguruan tinggi, dan lembaga adat lebih jujur, peduli, dan memiliki kesungguhan dalam memperhatikan kepentingan dan kebutuhan mereka, dapat dipahami mengapa warga dan pemangku kepentingan memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap lembaga nonpemerintah. Dari dimensi perilaku, temuan tersebut memunculkan pertanyaan apakah memang warga dan pemangku kepentingan beranggapan bahwa kesenjangan antara ekspektasi dan tindakan yang dilakukan oleh institusi pemerintah, DPRD, dan partai politik lebih besar dibandingkan dengan yang terjadi dalam institusi masyarakat sipil? Apakah ketidakpuasan terhadap kinerja institusi pemerintah lebih besar dibandingkan ketidakpuasannya terhadap kinerja institusi masyarakat sipil? Sebagaimana dijelaskan dalam kerangka teori, persoalan ketidakpercayaan publik dari perspektif ini tidak selalu terkait dengan realitas kinerja. Realitas kinerja antara institusi pemerintah dan institusi masyarakat sipil mungkin tidak dapat diperbandingkan secara wajar karena ukuran kinerja dari keduanya sangat berbeda. Kemampuan warga dan pemangku kepentingan untuk mengukur kinerja juga sangat terbatas. Namun, perbedaan tingkat kepercayaan tersebut mencerminkan persepsi publik yang cenderung negatif terhadap berbagai lembaga pemerintah, lembaga politik, dan para aktornya dibandingkan persepsi publik tentang berbagai lembaga masyarakat sipil seperti perguruan tinggi, lembaga keagamaan, dan lembaga adat. Temuan tersebut juga menunjukkan lembaga-lembaga pemerintah dan politik mengalami krisis legitimasi di mata warga dan pemangku kepentingan.

Jika dilihat dari lima faktor yang menjelaskan dinamika kepercayaan publik, seperti yang dijelaskan sebelumnya, yaitu komitmen yang kredibel, kompetensi, kejujuran, ketulusan, dan rasa keadilan, apakah temuan tersebut cukup masuk akal? Terkait

dengan faktor komitmen, apakah lembaga-lembaga pemerintah tersebut dinilai oleh para warga dan pemangku kepentingan bahwa mereka memiliki komitmen yang lebih rendah dibandingkan komitmen yang dimiliki oleh berbagai lembaga masyarakat sipil yang dikaji dalam survei itu? Kekecewaan dan ketidakpuasan warga dan pemangku kepentingan terhadap pemerintah, DPRD, dan partai politik yang selama ini dinilai lebih peduli pada kepentingannya sendiri daripada kepentingan warga menjelaskan mengapa lembaga-lembaga itu mengalami krisis kepercayaan. Besarnya ekspektasi warga terhadap lembaga-lembaga pemerintah, DPRD, dan partai politik untuk lebih peduli terhadap kebutuhan dan kepentingan warga justru menjadi bumerang setelah lembaga-lembaga itu ternyata terlihat lebih sibuk mengurus dirinya sendiri daripada mengurus kepentingan warga.

Kekecewaan warga dan pemangku kepentingan terhadap ketimpangan alokasi antara anggaran untuk pemerintah serta birokrasi dan anggaran untuk memenuhi kebutuhan publik menjelaskan mengapa lembaga-lembaga pemerintah dinilai tidak memiliki komitmen yang kredibel terhadap kebutuhan warga (Dwiyanto, 2017). Dari sisi kompetensi, menarik untuk dilihat apakah warga dan pemangku kepentingan menilai lembaga-lembaga seperti Dispenda, Kimpraswil, DPRD, dan partai politik tidak memiliki kompetensi seperti yang mereka harapkan? Apakah lembaga-lembaga masyarakat sipil seperti perguruan tinggi, lembaga adat dan lembaga keagamaan memang layak dinilai memiliki kompetensi yang lebih tinggi dari pada lembaga-lembaga pemerintah? Mengapa lembaga-lembaga pemerintah yang manfaat layanan dapat dirasakan oleh masyarakat, seperti pendidikan dan dinas kesehatan, cenderung menikmati kepercayaan publik yang tinggi? Apakah kinerja dinas pendidikan dan dinas kesehatan lebih baik dibandingkan kinerja lembaga pemerintah lainnya? Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, kepercayaan publik selalu berkaitan dengan persepsi publik mengenai kinerja pemerintah dan para pejabatnya. Realitas kinerja lembaga pemerintah dan kinerja lembaga bagi masyarakat sipil mungkin tidak dapat diperbandingkan secara wajar karena ukuran kinerja dari keduanya sangat berbeda. Kemampuan warga dan pemangku kepentingan untuk mengukur kinerja kedua lembaga itu juga sangat terbatas.

Persoalannya adalah bagaimana mengelola ekspektasi publik. Dalam hal ini sering kali terjadi ketidakseimbangan antara ekspektasi publik terhadap lembaga pemerintah dan terhadap

lembaga masyarakat sipil. Masyarakat cenderung berharap terlalu banyak kepada pemerintah melebihi harapan mereka terhadap lembaga masyarakat sipil. Pada negara yang pemerintahannya memiliki peran yang sangat dominan, seperti di Indonesia, harapan publik terhadap negara dan pemerintah cenderung sangat besar melampaui kapasitas pemerintah untuk mewujudkannya. Disparitas antara harapan publik terhadap pemerintah dan kapasitas pemerintah untuk memenuhi terlalu jauh. Akibatnya, kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintah cenderung lebih rendah dibandingkan kepercayaan publik terhadap lembaga masyarakat sipil.

Dari sisi kejujuran, mungkin lebih mudah menjelaskan mengapa lembaga pemerintah yang dianggap mengelola sumber daya yang besar, seperti Dinas Kimpraswil, Dispenda, dan DPRD, mengalami erosi kepercayaan publik. Berbagai skandal penyalahgunaan kekuasaan yang sering terjadi pada lembaga tersebut menimbulkan kekecewaan yang meluas di kalangan warga dan para pemangku kepentingan. Krisis kejujuran dan moralitas di kalangan pejabat publik yang semakin terbuka dapat membuat para warga dan pemangku kepentingan semakin kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah, DPRD, dan para pejabatnya. Partai Politik dan LSM juga mengalami fenomena yang sama, yaitu kehilangan kepercayaan publik. Keduanya sering dinilai oleh warga lebih mengutamakan kepentingan mereka sendiri daripada memperjuangkan kepentingan publik secara tulus. Sedangkan lembaga masyarakat sipil lainnya, seperti perguruan tinggi dan lembaga keagamaan, yang sering kali berperan mengkritisi berbagai praktek penyalahgunaan kekuasaan dilembaga pemerintah dan DPRD serta tidak pernah terlibat dalam politik praktis cenderung dinilai lebih jujur oleh masyarakat.

Dari perspektif ketulusan dan itikad baik dapat dijelaskan dengan mudah mengapa lembaga-lembaga masyarakat sipil, seperti perguruan tinggi, lembaga adat, dan lembaga keagamaan, mendapatkan kepercayaan yang tinggi daripada lembaga pemerintah dan DPRD. Nilai-nilai dan pesan moral yang sering kali diperjuangkan oleh lembaga-lembaga tersebut membuat warga dan pemangku kepentingan menilai lembaga-lembaga tersebut jauh dari konflik kepentingan. Lembaga-lembaga tersebut cenderung dinilai lebih tulus dan serius dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan publik daripada lembaga pemerintah dan DPRD. Ketika terjadi perbedaan antara kepentingan publik dan kepentingan birokrasi atau DPRD,

institusi pemerintah dan DPRD dinilai cenderung mengabaikan kepentingan publik. Dalam penyusunan APBD, pemerintah dan DPRD sering lebih mengutamakan alokasi anggaran untuk belanja pegawai, DPRD, dan para pejabat publik daripada anggaran untuk pelayanan publik. besaran anggaran untuk belanja pegawai dan pejabat publik di daerah selama ini mengambil porsi rata-rata 70-80 persen dari APBD. Anggaran untuk pelayanan publik yang secara langsung dinikmati oleh warga sangat kecil dan tidak sebanding dengan anggaran untuk belanja birokrasi, DPRD, dan para pejabatnya. Dalam kondisi seperti itu wajar apabila kepercayaan warga pemangku kepentingan terhadap pemerintah dan DPRD merosot.

Apa pun penyebab dan indikasinya serta apa pun dimensi yang digunakan untuk menjelaskan temuan tersebut, realitas menunjukkan secara umum kepercayaan warga dan pemangku kepentingan terhadap institusi pemerintah lebih rendah dibandingkan kepercayaan terhadap institusi nonpemerintah. Temuan ini harus menjadi kaca benggala bagi pemerintah untuk mengkaji dan menata kembali hubungannya dengan warga dan para pemangku kepentingan. Rendahnya kepercayaan warga terhadap pemerintah dapat didorong munculnya krisis legitimasi institusi pemerintah. Rendahnya kepercayaan publik dapat meningkatkan biaya transaksi dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan publik. Jika hal itu terjadi, efisiensi dan efektivitas kegiatan pemerintah dan pelayanan publik dapat terganggu.

Tentu menarik untuk dilihat, apakah kaca benggala itu hanya berlaku untuk institusi pemerintah daerah atau berlaku juga institusi pemerintah pusat? penemuan GAS 2006 memperlihatkan krisis kepercayaan terjadi terutama terhadap para lembaga penegak hukum, yang notabene adalah bagian dari unsur pemerintah pusat, sebenarnya bersifat menyeluruh. Apalagi data GAS 2006 menunjukkan ketidakpercayaan pemangku kepentingan terhadap pemerintah pusat jauh lebih tinggi dari pada terhadap pemerintah daerah atau desa. Semakin tinggi susunan dan tingkat pemerintahan semakin tinggi ketidakpercayaan publik terhadap pemerintah. Data tersebut mengindikasikan krisis kepercayaan publik terjadi tidak hanya terhadap institusi pemerintah di level daerah tetapi juga pada pemerintah pusat. Bahkan, tingkat kepercayaan terhadap pemerintah pusat cenderung lebih tinggi (Dwiyanto, 2011).

Mengapa terjadi krisis kepercayaan terhadap pemerintah di Indonesia? Kerangka teori yang dirumuskan sebelumnya tentu bermanfaat untuk membantu memahami terjadinya krisis

kepercayaan terhadap pemerintah. Mengacu pada pendapat Boukaert dan Van de Wille (2003), krisis kepercayaan dapat terjadi karena faktor-faktor yang melekat pada pemerintah ataupun faktor-faktor yang di luar kontrol pemerintah. Faktor-faktor yang ada di bawah kendali pemerintah di antaranya adalah kinerja pemerintah, ketidakpuasaan terhadap pemerintah dalam merespons isu-isu tertentu yang menjadi perhatian publik, skandal politik, dan perubahan budaya politik. Kinerja para pemerintah yang buruk dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan melakukan penegakan hukum dapat menjadi salah satu penjelasan mengapa kepercayaan publik terhadap pemerintah begitu rendah. Temuan GAS 2006 yang menunjukkan penilaian pemangku kepentingan mengenai lemahnya penegakan hukum terutama dalam menangani kasus korupsi dapat menjelaskan mengapa krisis kepercayaan itu terjadi. Masyarakat sering kali menilai pemerintah cenderung melakukan tebang pilih dalam penegakan hukum. Mereka yang dekat dengan kekuasaan relatif tidak tersentuh penegakan hukum. Sedangkan, mereka yang terjadi kasus hukum dan kebetulan secara politik berseberangan dengan rezim yang berkuasa kasusnya biasanya diproses cepat.

Ketidakpuasan terhadap cara pemerintah dalam menangani berbagai kasus tersebut membuat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah semakin rendah. Peran media dan juga teknologi informasi dan komunikasi sangat besar dalam memengaruhi dinamika kepercayaan publik terhadap pemerintah. Meningkatnya akses publik terhadap informasi sangat menentukan dinamika kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Salah satu dimensi penting dari kepercayaan publik adalah penilaian terhadap perilaku pemerintah. Para Warga dan pemangku kepentingan memiliki ekspektasi kepada para institusi pemerintah dan pejabat publiknya ketika dihadapkan pada permasalahan publik tertentu. Warga akan menilai perilaku para institusi pemerintah dan pejabatnya sesuai dengan ekspektasinya, para warga cenderung percaya terhadap pemerintah yang mengelola ekspektasi publik terhadap pemerintah dan kepemimpinan nasional. Masyarakat pada umumnya memiliki ekspektasi yang berlebihan terhadap pemimpinnya. Pemimpin Amerika Serikat (AS) yang baru memunculkan banyak ekspektasi baru dari warganya untuk mewujudkan mimpinya sebagai orang Amerika (*American Dream*). Ketika ternyata harapan tersebut tidak segera terwujud maka kepercayaan publik akan menurun secara cepat. Begitu juga dengan rakyat Indonesia yang sudah lama memiliki mimpi dan harapan bahwa reformasi politik dan

pemerintahan pasca jatuhnya rezim orde baru akan membawa Indonesia menjadi lebih adil, makmur, dan sejahtera. Namun, ternyata ketika pemimpin pasca orde baru telah berganti berkali-kali, masyarakat bukan hanya merasa ekspektasinya tidak segera terwujud, tetapi justru harapan akan terwujudnya perubahan itu semakin lama memudar. Bahkan, mulai banyak warga yang menilai kondisi pada masa pemerintah Soeharto (orde baru) lebih baik daripada kondisi sekarang.

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi selama beberapa tahun dimasa pemerintah orde baru menciptakan banyak lapangan kerja dan angka kemiskinan berhasil ditekan, sering menjadi *benchmark* bagi masyarakat dalam menilai pemerintahan sekarang ini, masyarakat pada umumnya tidak memahami kondisi makro perekonomian negara yang sebenarnya. Mereka hanya merasa beban kehidupannya menjadi lebih berat, mencari pekerjaan semakin sulit, dan menyaksikan banyak terjadi kekurangan gizi di berbagai daerah. Ketidakmampuan pemerintah untuk memberikan harapan dan pencerahan kepada masyarakat, bahwa kondisi segera akan berubah setelah konsolidasi reformasi politik dan ekonomi berhasil dilakukan, membuat masyarakat menjadi semakin apatis dengan realitas yang mereka hadapi sekarang ini. Situasi seperti ini tentu menyebabkan semakin merosotnya kepercayaan publik terhadap pemerintah.

Hubungan antara kepercayaan publik dan kualitas tata pemerintahan sudah banyak dijelaskan secara berbeda dalam literatur terdahulu. Sebagian menunjukkan kepercayaan publik sangat dipengaruhi dan berhubungan secara positif dengan kualitas *governance* (Blind, 2007; Fukuyama, 1995; Putnam; 1993), namun sebagian lainnya menunjukkan keduanya tidak memiliki hubungan yang jelas (Kim, 2007; Ryan, 2000). Dwiyanto (2011), dengan menggunakan data GAS 2006, pada uraian selanjutnya dijelaskan bagaimana kepercayaan publik di Indonesia memiliki keterkaitan erat dengan kualitas *governance*.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, kepercayaan publik dimiliki beberapa dimensi penting, yaitu penilaian warga tentang kemampuan pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya (kompetensi), integritas, kepedulian, ketulusan, dan rasa keadilan, karena itu, membahas hubungan antara kepercayaan publik dan kualitas tata pemerintahan harus mendiskusikan bagaimana karakteristik dari kualitas tata pemerintahan dapat memengaruhi dimensi-dimensi kepercayaan publik itu ataupun sebaliknya. Namun, sayangnya data GAS 2006 memiliki informasi yang sangat terbatas mengenai kepercayaan publik. Kepercayaan

publik pada GAS 2006 hanya diukur dari pertanyaan “apakah ibu/bapak/saudara percaya bahwa institusi pemerintah/pejabat publik dalam membuat peraturan daerah, mengalokasikan anggaran publik ,dan menentukan prioritas pembangunan selalu mengutamakan kepentingan publik?” Responden dari berbagai kelompok kepentingan juga diminta memilih institusi pemerintah dan nonpemerintah yang dipercaya dan tidak percaya.

Untuk menjelaskan hal itu digunakan beberapa indikator kualitas tata pemerintahan yang selama ini dipakai dalam serangkaian riset yang pernah dilakukan di Indonesia. Indikator-indikator itu adalah partisipasi, transparansi dan kemampuan mengendalikan korupsi. Pertanyaannya bagaiman indikator-indikator itu dapat membentuk persepsi warga dan pemangku kepentingan tentang pemerintah? Apakah ketika pemerintah daerah dan DPRD terbuka dalam membuat peraturan daerah dan mengalokasikan APBD membuat *relational trust* menjadi lebih baik karena warga dan pemangku kepentingan menjadi lebih mengetahui dan memahami apa yang dilakukan oleh pemerintah dan DPRD? Atau sebaliknya, *relational trust* menjadi buruk ketika pemerintah dan DPRD cenderung tertutup dan menghalangi akses warga pemangku dan kepentingan untuk mendapatkan informasi tentang APBD dan Perda yang dibuatnya? Apakah dengan adanya keterbukaan membuat pengetahuan pemangku kepentingan tentang pemerintah menjadi lebih baik? Apakah ketika pemangku kepentingan lebih mengenal pemerintah dan DPRD maka kepercayaan mereka terhadap keduanya menjadi lebih tinggi? Jika jawabannya adalah “ya”, kita dapat menyimpulkan bahwa pemerintah yang transparan dan informasi cenderung memperoleh kepercayaan publik yang lebih tinggi. Dari perspektif ini, kualitas tata pemerintahan memiliki hubungan yang positif dengan kepercayaan publik. Namun, mengapa riset di negara-negara lain menunjukkan hubungan keduanya tidak konklusif ? (Kim, 2007; Ryan, 2000;) salah satu penjelasannya adalah karena pemahaman warga dan pemangku kepentingan tentang pemerintahannya dan pengaruhnya terhadap kepercayaan publik sebenarnya bersifat kondisional. Artinya, apakah pemahaman tersebut akan membuat mereka memiliki kepercayaan yang lebih tinggi atau lebih rendah terhadap pemerintahannya sangat tergantung pada kesimpulan mereka terhadap pengetahuan dan informasi yang mereka miliki tentang pemerintahan. Ketika pemerintah menjadi lebih terbuka dan keterbukaan itu membuat warga dan pemangku kepentingan memahami bahwa apa yang dilakukan dan dipikirkan oleh pemerintah DPRD–nya memang

untuk kepentingan publik, tentu hal itu akan membuat mereka memiliki kepercayaan yang lebih tinggi terhadap pemerintah dan DPRD-nya. Hal itu juga dapat membuat warga dan pemangku kepentingan menjadi lebih berempati terhadap pemerintah dan DPRD jika keduanya memang memperjuangkan kepentingan publik di tengah keterbatasan sumber daya dan kendala-kendala yang dihadapi lainnya.

Namun, apabila ternyata pengetahuan yang dimiliki oleh warga dan pemangku kepentingan mengenai pemerintah daerah dan DPRD justru membuat mereka memahami bahwa kedua lembaga itu kurang peduli terhadap kepentingan publik dan hanya memikirkan kepentingan pejabat dan kelompoknya, pengetahuan itu justru akan menghilangkan kepercayaan mereka terhadap kedua lembaga tersebut. Dengan demikian, apakah keterbukaan akan membuat kepercayaan publik menjadi semakin tinggi, jawabannya sangat ditentukan oleh pemerintah daerah itu sendiri. Jika pemerintah daerah merasa yakin bahwa selama ini mereka memang peduli terhadap kepentingan publik, mereka tidak perlu merasa khawatir dan beranggapan keterbukaan penyelenggaraan pemerintah akan mengganggu keberadaan mereka. Bahkan, apabila mereka memiliki kepedulian dan keberpihakan terhadap kepentingan publik justru dengan adanya keterbukaan itu akan memperkuat legitimasi mereka di hadapan publik.

Agak berbeda dari keterbukaan atau transparansi yang memberikan dua kemungkinan penilaian terhadap pemerintah, partisipasi cenderung hanya memberikan nilai positif kepada pemerintah. Melibatkan warga dalam pengambilan keputusan, seperti pada perencanaan program dan proyek pembangunan, pembuatan peraturan daerah, dan pengalokasikan anggaran daerah, pada umumnya selalu memiliki nilai yang positif. Jika dikelola dengan baik, partisipasi publik selalu membawa nilai positif bagi pemerintah. Pemerintah daerah partisipatif selalu memiliki implikasi yang lebih positif daripada pemerintahan yang tidak partisipatif. Warga dan pemangku kepentingan selalu lebih senang memiliki pemerintah yang partisipatif, yaitu pemerintah yang senantiasa berkonsultasi dengan warga ketika akan mengambil keputusan serta memberikan kesempatan kepada para warga dan pemangku kepentingan untuk dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan itu. Dalam perspektif ini tentu agak sulit memahami mengapa hubungan antara kualitas tata pemerintah, dalam hal ini pemerintahan yang partisipatif, dengan kepercayaan publik tidak konklusif?

Pemerintah yang partisipatif tentu akan membuat para warga dan pemangku kepentingan memiliki hubungan yang baik dengan pemerintahnya (*relational trust*). Pemerintahan yang melibatkan warga dan pemangku kepentingan tentu akan memiliki modal sosial yang lebih besar daripada pemerintahan yang otoritas. Apabila pemerintah melibatkan warganya dalam mengambil keputusan tentu hal itu dapat menghilangkan kekhawatiran yang tidak perlu di kalangan warga, yaitu kekhawatiran kalau pemerintah memiliki itikad tidak baik terhadap warganya. Jika pemerintah memiliki itikad yang tidak baik terhadap warganya tentu tidak akan melibatkan warga ketika pemerintah mau mengambil keputusan atau tindakan yang berimplikasi merugikan warga. Dengan melibatkan warga dalam pengambilan keputusan, warga akan memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai integritas dan kompetensi pemerintah dalam mewujudkan kepentingan publik.

Sering kali yang menjadi persoalan adalah ketika pemerintah memiliki standar ganda dalam menerapkan prinsip transparansi dan partisipasi. Hal itu terjadi ketika pemerintah daerah tidak tulus (*genuine*), tidak memiliki itikad baik (*benevolence*), dan tidak konsisten dalam menerapkan kedua prinsip tersebut. Hasil riset terdahulu menunjukkan pilihan pemerintah untuk bersikap transparan dan partisipatif atau sebaliknya sangat ditentukan oleh kepentingan dan kesempatan untuk melakukan tindakan korupsi (Dwiyanto, dkk, 2003 dan 2007). Aktor-aktor di institusi pemerintah cenderung sangat transparan dan partisipatif dalam mengelola hal-hal tertentu di mana konflik kepentingan tidak terjadi dan peluang untuk melakukan korupsi tidak tersedia.

Ketika dinas pendidikan membicarakan perbaikan kurikulum, kenakalan siswa, dan kedisiplinan guru, mereka cenderung sangat terbuka dan partisipatif. Dalam mengatasi penyakit menular dan gizi buruk serta mengembangkan program kesehatan, dinas kesehatan juga biasanya sangat terbuka dan bersedia melibatkan pemangku kepentingan. Namun, kedua dinas itu cenderung menjadi sangat tertutup ketika mereka melakukan penganggaran dan pengadaan barang dan jasa. Inkonsistensi seperti ini yang sering menimbulkan persepsi negatif di kalangan pemangku kepentingan tentang kejujuran pemerintah dalam mengelola kegiatan pemerintahan. Jika hal itu terjadi maka dapat dipahami apabila riset tentang hubungan antara kualitas tata pemerintahan dan kepercayaan publik tidak memberikan kesimpulan yang meyakinkan.

Indikator lainnya menurut Dwiyanto (2011) yang dapat digunakan untuk menjelaskan hubungan antara kualitas tata pemerintahan dan kepercayaan publik adalah kemampuan mengendalikan korupsi. Pengendalian korupsi merupakan salah satu indikator penting dari kualitas tata pemerintahan di daerah. Secara teoretis tentu tidak ada kesulitan untuk menjelaskan hubungan antara kemampuan pemerintah daerah dalam mengendalikan korupsi dan kepercayaan publik. Kemampuan mengendalikan korupsi akan memperkuat integritas dan kompetensi pemerintah. Ketika pemerintah daerah mampu mengendalikan korupsi secara efektif tentu integritas pemerintah daerah di mata warga dan pemangku kepentingannya menjadi semakin baik. Warga menilai praktik korupsi sangat merugikan kepentingannya dan melanggar rasa keadilan publik. Korupsi membuat kualitas pelayanan publik menjadi buruk karena uang yang dicuri oleh para koruptor jika digunakan untuk membiayai pelayanan pendidikan dan kesehatan akan membuat masyarakat, khususnya anak-anak, menjadi semakin cerdas dan sehat. Karena itu, kemampuan pemerintah dalam mengendalikan korupsi akan membuat harapan masyarakat terhadap pemerintah menjadi semakin besar dan hubungan keduanya juga akan menjadi semakin baik.

Selain itu, korupsi selama ini menjadi penyebab merosotnya modal sosial dalam kehidupan masyarakat. Perilaku korupsi yang semakin intensif dan terbuka mengganggu rasa keadilan masyarakat dan menyebabkan kecurigaan dalam hubungan antara pemerintah dan warga semakin meluas. Protes dan demonstrasi di daerah sebagian besar terjadi karena korupsi. Kemampuan pemerintah untuk mengendalikan korupsi tentu akan dapat memperkuat kembali fondasi bagi pengembangan modal sosial. Menunjukkan keseriusan dan kemampuan dalam mengendalikan korupsi juga akan memperbaiki persepsi warga dan pemangku kepentingan tentang integritas dan kompetensi pemerintah akan menjadi semakin baik. Dari penjelasan ini, pengendalian korupsi dipercaya dapat memperkuat kepercayaan publik terhadap pemerintah. Ketika warga dan pemangku kepentingan menilai insiden korupsi di suatu instansi pemerintah tinggi, ketidakpercayaan mereka terhadap instansi itu juga cenderung tinggi. Temuan ini paralel dengan temuan mengenai hubungan antara partisipasi serta transparansi dan ketidakpercayaan publik.

Untuk mengklarifikasi hubungan antara kualitas tata pemerintahan dan ketidakpercayaan publik, pertanyaan lebih jauh

perlu diajukan untuk mengetahui bagaimana warga dan pemangku kepentingan menilai itikad baik dari institusi pemerintah dalam proses kebijakan. GAS 2006 telah mengajukan pertanyaan kepada pemangku kepentingan di daerah, yaitu apakah ketika pemerintah melakukan serangkaian tindakan, seperti membuat APBD, mengeluarkan perda, menentukan prioritas pembangunan, menyelenggarakan layanan publik, dan membuat struktur birokrasi, di dasarkan pada pertimbangan kepentingan publik? Pertanyaan ini dimaksudkan untuk menilai persepsi pemangku kepentingan mengenai kepedulian pemerintah terhadap kepentingan publik dan sekaligus menilai persepsi publik tentang proses kebijakan yang ada di daerah.

Di kaitkan pula dengan konsep kepercayaan publik sebagaimana telah di sampaikan sebelumnya, pertanyaan tersebut dapat di gunakan untuk menilai kualitas modal sosial yang ada di daerah. Apakah modal sosial yang tersisa di daerah masih cukup memadai bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efisien dan efektif? Ketika modal sosial cukup tinggi, warga biasanya dapat tergantung pada pemerintahnya karena percaya bahwa pemerintah akan mengurus kebutuhan dan kepentingan mereka dengan baik. Mereka percaya bahwa pemerintah tidak akan merugikan kepentingannya dalam proses kebijakan. Jawaban dari pemangku kepentingan terhadap pertanyaan tersebut dapat digunakan untuk menilai tingkat afeksi warga atau pemangku kepentingan terhadap pemerintah. Seberapa tinggi mereka percaya bahwa pemerintah peduli terhadap kepentingan publik? Informasi tersebut penting karena pengalaman di banyak negara menunjukkan bahwa pada umumnya warga menilai pemerintah sebagai pemerintah yang baik adalah pemerintah yang memiliki kemampuan untuk *“listen to their concern and defend their interest”*.

Hasil GAS 2006 menunjukkan angka ketidakpercayaan yang cukup tinggi terhadap pemerintah ketika mengambil kebijakan, seperti menyusun APBD dan peraturan daerah, menentukan struktur birokrasi, dan menyelenggarakan pelayanan. Bahkan, di kalangan anggota, DPRD, yang notabene menjadi mitra pemerintah dalam menyusun APBD dan membuat struktur birokrasi daerah, yang menyatakan tidak percaya terhadap pemerintah persentasenya sangat tinggi. Apabila anggota DPRD yang berhubungan secara intensif dengan pejabat pemerintah daerah tidak percaya bahwa pemerintah selalu menempatkan kepentingan publik sebagai pertimbangan utama mereka maka dapat dipahami kalau para pemangku kepentingan lainnya

memiliki ketidakpercayaan yang tinggi terhadap pemerintah dan para pejabatnya. Hanya pemangku kepentingan dari kalangan pejabat birokrasi yang percaya bahwa pemerintah melakukan semua itu dengan menempatkan kepentingan publik sebagai pertimbangan utama pemerintah.

Sementara itu, dalam pembuatan peraturan daerah, sebagian besar di antara pemangku kepentingan dari kalangan anggota DPRD percaya bahwa kepentingan publik dapat dijadikan sebagai pertimbangan pemerintah. Maka Hal ini dengan mudah dapat dipahami karena anggota DPRD dapat ikut terlibat dalam pembuatan peraturan daerah. Bahkan, keterlibatan anggota DPRD dalam pembuatan peraturan daerah sering kali sangat intensif karena penyusunan peraturan daerah menjadi salah satu fungsi utama dari DPRD.

Salah satu temuan GAS 2006 yang menarik adalah relatif tingginya ketidakpercayaan anggota DPRD terhadap kegiatan penyusunan APBD yang dilakukan pemerintah. Sepertiga anggota DPRD yang menjadi responden tidak percaya kepada itikad baik pemerintah ketika menyusun APBD. Hal itu terjadi karena konflik kepentingan antara anggota DPRD dan unsur pemerintah dalam penyusunan APBD sangat tinggi. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa penyusunan APBD telah menjadi arena korupsi yang utama dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Para pemburu rente di kalangan eksekutif maupun DPRD menjadikan proses penyusunan APBD sebagai pasar korupsi di daerah. Para anggota DPRD yang ingin memperjuangkan kepentingan diri, partai, dan para donatur politiknya sering menjadikan APBD sebagai wahana mereka untuk menitipkan proyek-proyek tertentu kepada para pejabat eksekutif. Sebaliknya, para pejabat birokrasi yang memahami kepentingan para anggota DPRD tersebut memanfaatkannya untuk melakukan pertukaran (*barter*) atau meminta imbalan, yaitu agar para anggota DPRD menyetujui proyek dan kegiatan yang menguntungkan birokrasi dan pejabatnya (Dwiyanto, 2011).

Konflik, negosiasi, dan konsensus yang mereka lakukan sering mengorbankan kepentingan publik. Hal seperti itu sering menjadi penyebab terputusnya proses teknokratis dalam perencanaan pembangunan daerah dengan proses politik. Keputusan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) yang dilakukan melalui proses panjang dengan melibatkan para pemangku kepentingan secara berjenjang dari tingkat desa sampai akhirnya diputuskan pada musrenbang di tingkat kabupaten /kota juga sering kali tidak ada artinya karena

para pejabat eksekutif dan anggota DPRD dalam pengalokasian anggaran lebih mengutamakan kepentingannya daripada aspirasi warga dan pemangku kepentingan yang disampaikan melalui musrenbang. Indikasi mengenai itu terlihat dari banyaknya proyek dan kegiatan pembangunan daerah yang tidak pernah dibicarakan di musrenbang tiba-tiba muncul dalam APBD, sementara banyak kesepakatan yang dilakukan dalam musrenbang pada akhirnya menguap begitu saja ketika pengambilan keputusan anggaran dilakukan. Lemahnya hubungan antara keputusan musrenbang dan keputusan pengalokasikan anggaran membuktikan rendahnya kepedulian para pengambil keputusan terhadap kepentingan publik (Dwiyanto, 2011).

Keputusan alokasi anggaran juga sering dinilai oleh para anggota DPRD sebagai keputusan yang elitis karena lebih banyak ditentukan oleh perwakilan anggota DPRD (panitia anggaran) dan unsur pimpinan birokrasi daerah. Ketidakpuasan anggota DPRD yang gagal memperjuangkan kepentingannya sering menjadi penyebab mengapa banyak di antara mereka yang tidak percaya kepada pemerintah terutama dalam menyusun APBD. Meskipun demikian, secara umum pengalokasian anggaran di pemerintahan daerah menjadi arena *elite capture*, dengan kepentingan elite politik dan birokrasi mendominasi pertimbangan dalam pengambilan keputusan.

Sayangnya, menurut Dwiyanto (2011) data GAS 2006 tidak dapat digunakan untuk menelusuri lebih rinci mengapa pemangku kepentingan termasuk para anggota DPRD, cenderung tidak percaya lagi terhadap itikad baik institusi pemerintah ketika melaksanakan serangkaian kegiatan di atas. Namun, temuan tersebut menarik karena setidaknya menunjukkan adanya sesuatu yang salah dalam penyelenggaraan pemerintahan selama ini. Dalam konteks kepercayaan publik, temuan tersebut menunjukkan adanya krisis kompetensi, integritas, dan ketulusan institusi pemerintah dan para pejabatnya dalam menjalankan pemerintahan daerah. Para pemangku kepentingan tidak lagi percaya terhadap kemampuan pemerintah dalam mengurus APBD dan pelayanan publik, tidak percaya terhadap kejujuran pemerintah untuk melindungi kepentingan warga walaupun warga tidak mampu mengawasi tindakan pemerintah. Krisis kepercayaan publik seperti itu tentu dapat menurunkan legitimasi pemerintah dan membuat biaya transaksi dalam pengelolaan kebijakan pemerintah daerah menjadi semakin besar.

Temuan tersebut ibarat tombak bermata dua. Di satu sisi menunjukkan keengganan warga dan pemangku kepentingan

untuk mengandalkan pemerintah dalam mengurus dan melindungi kepentingannya. Jika tidak segera direspons pada tingkat tertentu hal itu dapat melahirkan krisis kepercayaan dan legitimasi terhadap pemerintah daerah. Pada sisi lain, keengganan untuk menyerahkan nasib sepenuhnya pada pemerintah justru dapat mendorong warga dan pemangku kepentingan untuk lebih aktif mengawasi perilaku pemerintah. Ketika masyarakat sipil dan pemangku kepentingan di daerah cukup kuat maka mereka dapat melindungi kepentingannya dan berusaha mengontrol penyelenggaraan pemerintahan daerah agar tidak merugikan kepentingannya. Namun, ketika masyarakat sipil dan para pemangku kepentingan masih sangat lemah dan tidak terorganisasi dengan baik maka krisis kepercayaan tersebut tidak dapat berfungsi sebagai panggilan bagi mereka untuk bergerak, mengonsolidasikan diri, dan berusaha mengontrol kegiatan pemerintahan daerah.

Dalam situasi ketika kedudukan para pemangku kepentingan dan masyarakat sipil di daerah cukup solid dan kuat, ketika para pemangku kepentingan beranggapan bahwa pemerintah tidak bersikap jujur dan adil kepada mereka, anggapan itu akan mendorong mereka untuk lebih giat melakukan advokasi dan kontrol terhadap kebijakan publik. Mereka akan menjadi lebih berhati-hati dalam memberikan otoritas dan mandat kepada pemerintah daerah untuk mengelola kegiatan pelayanan publik dan pemerintah. Hal ini dapat berimplikasi positif bagi perbaikan tata pemerintahan karena ketidakpercayaan terhadap pemerintah dapat mendorong warga dan pemangku kepentingan untuk lebih aktif mengontrol praktik penyelenggaraan pemerintahan. Pada tingkat tertentu, *distrust* dan *mistrust* seperti itu diperlukan untuk mendorong penguatan kontrol publik terhadap praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bagi aktivitis sosial dan kelompok masyarakat sipil, temuan itu dapat digunakan untuk mendorong publik agar lebih aktif mencermati dan mengkritisi proses kebijakan di daerah. Penilaian dari sebagian besar pemangku kepentingan yang menganggap bahwa pemerintah tidak peduli terhadap kepentingannya ketika membuat serangkaian kebijakan mengindikasikan menipisnya kepercayaan mereka terhadap pemerintah. Situasi seperti ini tentu dapat dijadikan sebagai basis bagi mereka untuk mendorong pemangku kepentingan agar lebih peduli dan kritis terhadap pemerintahnya. Program-program pemberdayaan masyarakat dapat di kembangkan guna untuk meningkatkan kapasitas masyarakat di dalam mengawasi jalannya proses kebijakan di berbagai daerah

dan memastikan bahwa proses kebijakan mengabdikan kepada kepentingan mereka.

Temuan tersebut juga memiliki implikasi penting bagi perbaikan praktik tata pemerintahan. Jika aktor-aktor kebijakan di daerah membaca temuan itu dengan cara pandang yang positif, mereka dapat menjadikannya sebagai kaca benggala untuk meninjau kembali apa yang selama ini telah dilakukannya. Mereka dapat membaca temuan itu sebagai peringatan bagi mereka bahwa ada kekhawatiran di kalangan pemangku kepentingan tentang itikad bagi pemerintah dalam mengelola mandat yang diberikan oleh rakyat. Rakyat dan para pemangku kepentingan merasa tidak dapat menyerahkan sepenuhnya nasib mereka kepada pemerintah. Informasi ini tentu dapat menjadi peringatan dini bagi pemerintah bahwa ada yang salah dalam hubungan mereka dengan para pemangku kepentingan. Mereka semestinya menjadi perlu mempertanyakan, mengapa para pemangku kepentingan meragukan itikad baik pemerintah?

Peringatan dini penting untuk dimiliki oleh para aktor kebijakan di daerah agar mereka berhati-hati dalam mengelola proses kebijakan. Kekhawatiran dari warga dan pemangku kepentingan bahwa pemerintah tidak memikirkan kepentingannya ketika membuat serangkaian kebijakan dapat muncul karena banyak faktor, seperti miskomunikasi atau memang karena pembuatan kebijakan tidak partisipatif sehingga muncul banyak persepsi negatif dalam masyarakat mengenai pemerintah. Ketika dihadapkan pada situasi yang demikian tentu para pembuat kebijakan harus meninjau kembali apa yang telah dilakukannya terutama yang menjadi penyebab munculnya indikasi ketidakpercayaan publik. Data GAS 2006 menunjukkan indikasi adanya proses penyelenggaraan tata pemerintah yang salah di daerah. Salah satunya adalah kecenderungan adanya dominasi elite politik dan birokrasi dalam proses kebijakan di berbagai daerah. Dominasi elite itu dinilai telah menggusur kepentingan publik sebagai salah satu pertimbangan penting dalam proses kebijakan di daerah oleh warga dan pemangku kepentingan. Dalam menyusun APBD telah terjadi *elite capture*, di mana anggaran publik lebih banyak dialokasikan hanya untuk memenuhi kepentingan elite birokrasi dan politik daripada sekedar menjawab kebutuhan masyarakat (Dwiyanto, dkk, 2007). Kondisi yang sama terjadi pula dalam pembuatan peraturan daerah. Hasil penelitian sebelumnya menunjukkan bahwa banyak pemangku kepentingan di daerah yang menilai bahwa peraturan daerah lebih berorientasi untuk mengabdikan pada kepentingan

sempit dan berjangka pendek serta cenderung membebani masyarakat dan perekonomian daerah (Dwiyanto, dkk, 2003).

Proses kebijakan yang mengabaikan kepentingan publik sebagai pertimbangan utama telah menjauhkan warga dan pemangku kepentingan dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Semakin terpinggirkannya warga dan kepentingannya dalam proses tata pemerintahan telah memiliki implikasi yang luas. Mereka yang memiliki kapasitas untuk menyampaikan aspirasi dan kritikan (*voice*) dapat menyampaikan ketidakpuasannya hanya sekedar melakukan protes atau demonstrasi untuk menentang proses kebijakan dan hasilnya. Namun, bagi sebagian besar warga, keterpinggiran dalam proses kebijakan membuat mereka para warga menjadi semakin tidak acuh terhadap pemerintah dan kebijakannya lagi. Karena itu wajar apabila para warga dan pemangku kepentingan cenderung kehilangan kepercayaan mereka terhadap pemerintah.

Menurut Dwiyanto (2011), temuan tersebut mengisyaratkan arti pentingnya keterlibatan pemangku kepentingan dalam proses kebijakan untuk membangun kembali kepercayaan publik. Keterlibatan para warga dan pemangku kepentingan dalam proses kebijakan akan membuat mereka para warga secara emosional dan intelektual terlibat dalam penyelesaian berbagai permasalahan publik yang ada di daerahnya. Keterlibatan seperti ini penting bukan hanya untuk membentuk *relational trust* antara pemerintah dan warganya tetapi juga untuk memperkuat modal sosial. Keduanya adalah unsur yang sangat penting dalam membentuk kepercayaan publik. Sebagaimana telah diuraikan di atas, transparansi dan partisipasi publik sangat penting dalam menentukan kepercayaan warga terhadap pemerintahnya. Keterlibatan para warga dan pemangku kepentingan dalam proses kebijakan yang besar sangat penting bukan hanya untuk membuat mereka berempati terhadap kesulitan yang dihadapi pemerintah dalam mengatasi masalah publik, tetapi juga dapat meningkatkan *sense of citizenship*. Kesadaran warga bahwa penyelesaian masalah publik bukan hanya menjadi tanggung jawab negara atau pemerintah tetapi juga menjadi tanggung jawab mereka sebagai warga negara juga sangat penting bukan hanya untuk mendongrak kepercayaan mereka terhadap pemerintah tetapi juga dalam meningkatkan semangat kebangsaan mereka.

Pentingnya keterlibatan pemerintah untuk mendongrak kepercayaan publik dapat di jelaskan dengan menggunakan temuan GAS 2006 yang menunjukkan kepercayaan para anggota

DPRD bahwa kepentingan publik dapat dijadikan pertimbangan utama pemerintah daerah ketika membuat peraturan daerah (perda). Jawabannya karena anggota DPRD terlibat dalam proses pembuatan perda. Mengapa lebih banyak anggota DPRD yang tidak percaya kepada pemerintah dalam penyusunan anggaran daripada yang tidak percaya pemerintah dalam penyusunan peraturan daerah? Jawabannya adalah karena proses pembentukan peraturan daerah lebih terbuka dan partisipatif dari penyusunan anggaran. Keterlibatan anggota DPRD dalam proses pembuatan perda inilah yang membuat mereka memiliki kepercayaan terhadap pemerintah, yang menjadi mitranya dalam proses pembuatan perda tersebut. Proses pembuatan perda yang cenderung masih sangat elitis, karena hanya melibatkan DPRD dan birokrasi, mereka telah berhasil membuat para pemangku kepentingan lainnya merasa terpinggirkan dan tidak memiliki *ownership* terhadap produk legislasi yang mereka hasilkan. Mereka tidak dapat membaca dan merasakan bahwa substansi perda telah memperhatikan kepentingan mereka pada saat membuat perda.

Karena proses pembuatan kebijakan dan regulasi di daerah masih sangat elitis dan tidak melibatkan para pemangku kepentingan maka sangat wajar apabila mereka para pemangku kepentingan kehilangan kepercayaan terhadap institusi pemerintah (Dwiyanto, dkk, 2007). Hal tersebut dapat membuat jarak kejiwaan antara para pemangku kepentingan dan pemerintah serta DPRD menjadi sangat lebar. Keterasingan para pemangku kepentingan dalam proses kebijakan membuat mereka memiliki kecurigaan terhadap para penyelenggara kekuasaan negara di daerahnya. Kecenderungan pemerintah daerah untuk bersikap tertutup dalam proses kebijakan bukan hanya membuat para pemangku kepentingan kehilangan peluang untuk mengontrol proses kebijakan yang mungkin memengaruhi kehidupannya, tetapi juga mereka dapat memunculkan dugaan bahwa pemerintah dan DPRD memiliki kepentingan yang sengaja disembunyikan dari para pemangku kepentingan. Fenomena seperti itu juga menjadi salah satu penyebab mengapa krisis kepercayaan terhadap kedua lembaga tersebut sangat besar (Dwiyanto, 2011).

GAS 2006 memberikan laporan bahwa krisis kepercayaan bukan terjadi hanya antara warga dan pemangku kepentingan di luar pemerintah dengan para penyelenggara kekuasaan negara dan pemerintah di daerah, tetapi juga antara penyelenggara kekuasaan negara yang satu dengan yang lainnya. Di dalam area suatu negara, ketidakpercayaan aktor-aktor dalam birokrasi terhadap lembaga perwakilan (DPRD) dan lembaga penegak hukum tentu

mempersulit kerja sama antar lembaga tersebut dalam mengelola kekuasaan negara hanya sekedar untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Ketidakpercayaan yang sangat tinggi antar aktor pemerintah menciptakan *political* dan *economic costs* yang cukup besar, yang sebenarnya dapat dihindari apabila kepercayaan dapat dibangun di antara mereka. Ketidakpercayaan antara para penyelenggara negara membuat sinergi mereka dalam mengelola proses kebijakan gagal dikembangkan. Energi mereka dihabiskan dalam memproduksi informasi untuk mengendalikan perilaku institusi lainnya serta melakukan serangkaian lobi dan persuasi guna mendapatkan tingkat kepercayaan tertentu agar penyelenggara negara dapat menjalankan kekuasaan seperti yang dikehendakinya. Semua itu pasti tidak gratis. Sebab Banyak sumber daya yang kemudian dihabiskan agar transaksi politik di antara mereka dapat terjadi. Seperti dalam hubungan antara pemerintah dan warga, ketidakpercayaan antaraktor dalam institusi pemerintah juga memiliki efek yang ganda. Rendahnya tingkat kepercayaan di antara penyelenggara kekuasaan negara dalam beberapa tingkat tertentu dapat mendorong terjadinya berbagai upaya untuk saling mengontrol agar tidak terjadi moral hazards. Persaingan dan tarik-menarik antar kekuasaan di antara mereka dalam proses penyelenggaraan pemerintah di daerah dapat berdampak sehingga menjadi tombak bermata dua bagi mereka. di Dalam masyarakat yang demokratis dan memiliki tradisi masyarakat sipil yang kuat, hal seperti itu lazim dan sering diperlukan agar para lembaga penyelenggara kekuasaan saling berkompetesi untuk mengabdikan kepada kepentingan publik. Namun, apabila masyarakat sipil masih lemah, seperti terjadi pada banyak daerah di Indonesia, maka ketidakpercayaan antar lembaga negara sering berakhir dengan kerugian yang berada di pihak masyarakat. Saling ketergantungan dan ketidakpercayaan antara lembaga eksekutif dan legislatif sering kali justru mendorong mereka bekerja sama dan menempatkan kepentingan bersama di atas kepentingan publik, atau melakukan penyimpangan bersama seperti praktik korupsi berjamaah (Dwiyanto, 2011).

Isu tentang hubungan antara jarak dan kepercayaan publik menarik untuk dijelaskan di sini. Kecenderungan yang terjadi menunjukkan jarak menjadi variabel yang penting dalam menjelaskan ketidakpercayaan publik. Kepercayaan publik cenderung terdistribusi secara negatif berdasarkan jarak. Tingkat pemerintah yang lebih tinggi cenderung memperoleh kepercayaan publik yang lebih rendah dibandingkan tingkat pemerintah yang

lebih rendah dan dekat dengan warga. Menurut Dwiyanto (2011), penelitian tentang kepercayaan publik di dua negara, yaitu Amerika Serikat dan Australia, menunjukkan pemerintah federal cenderung memiliki angka kepercayaan publik yang lebih rendah di bandingkan pemerintah negara bagian dan lokal (Ryan , 2000). Pengalaman berinteraksi cenderung menjadi salah satu faktor yang menjelaskan mengapa warga cenderung lebih percaya kepada pemerintah daerah daripada pemerintah pusat. Semakin dekat jarak antara pemerintah dan warga semakin kuat interaksi di antara keduanya. Jarak fisik dan psikologis antara pemerintah dan warga cenderung memengaruhi kuantitas dan kualitas interaksi mereka, yang pada gilirannya hal itu memengaruhi kepercayaan warga terhadap pemerintah. Penelitian di beberapa negara menunjukkan bahwa warga yang memiliki partisipasi yang tinggi dalam kegiatan politik dan pemerintahan cenderung memiliki kepercayaan yang lebih tinggi terhadap pemerintah (Ryan, 2000; Yang, 2006).

Menurut Dwiyanto (2011), pertanyaan yang menarik adalah apakah kecenderungan tersebut berlaku di Indonesia? Apakah warga memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi terhadap institusi pemerintah yang rendah? Untuk menjawab pertanyaan itu, bab ini menggunakan data GAS 2006 yang menunjukkan adanya variasi distribusi kepercayaan publik terhadap pemerintah dari berbagai tingkatan, mulai dari desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi hingga pusat pemerintah. Apakah institusi pemerintah yang lebih dekat dengan kehidupan warga dan pemangku kepentingan cenderung mendapatkan kepercayaan yang lebih tinggi dari warga dan pemangku kepentingan? Asumsinya adalah ketika warga semakin dekat, secara fisik ataupun kejiwaan, dengan suatu institusi pemerintah maka keterlibatan emosional warga dengan institusi pemerintah itu semakin intensif. Dengan terjadinya intensitas hubungan yang lebih tinggi tentu para warga semakin memahami apa yang sedang dilakukan oleh pemerintah sehingga tingkat kepercayaan mereka terhadap para institusi pemerintah dapat meningkat.

Salah satu temuan dari *governance assessment survey* (GAS) yang diselenggarakan pada tahun 2006 memberikan dukungan empiris terhadap asumsi tersebut. Warga dan pemangku kepentingan umumnya lebih percaya terhadap institusi pemerintah yang berada pada tingkatan yang lebih rendah. Tingkat kepercayaan yang tertinggi dapat diperoleh pemerintah kelurahan/desa, lalu kemudian berturut-turut pemerintah kecamatan, kabupaten, provinsi, dan pusat. Temuan tersebut tentu

bukan hanya menunjukkan peran jarak fisik dalam membangun kepercayaan publik. Tetapi, ada hal yang lebih penting yaitu jarak kejiwaan dan emosional antara warga dan pemerintah. Hal inilah yang akan menjadi salah satu pertimbangan diterapkannya otonomi daerah, guna mendekatkan pemerintah dengan warganya.

Dengan diberlakukannya otonomi daerah, pemerintah akan menggeser kekuasaan pengambilan keputusan mengenai berbagai hal menyangkut kepentingan warga pada satuan pemerintahan di tingkat yang lebih rendah (kabupaten/kota). Pertimbangannya ialah agar keterlibatan intelektual dan emosional warga dalam pengambilan keputusan dapat menjadi lebih kuat sehingga hubungan antara pemerintah dan warga semakin dekat dan erat. Sangat disayangkan bahwa proses otonomi sekarang ini berhenti di tingkat kabupaten/kota. Otonomi belum berhasil menetes ke bawah, yaitu pada satuan pemerintahan yang rendah.

Para pengelola pemerintah pelayanan publik di daerah, seperti puskesmas dan sekolah, sering kali tidak memiliki kewenangan yang lebih luas meskipun mereka berada di bawah rezim otonomi daerah. Semestinya otonomi yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota mampu membuat hubungan antara pemerintah kabupaten/kota dengan birokrasi di level akar rumput yang langsung berhubungan dengan masyarakat pengguna juga menjadi lebih sederhana. Otonomi pemerintah kabupaten/kota harus dapat mendorong mereka untuk membagi kewenangan kepada birokrasi pelayanan agar mereka dapat beradaptasi dengan kondisi lingkungan dan kebutuhan warga yang dinamis dan memiliki diversitas yang tinggi. Sementara, yang terjadi saat ini adalah otonomi cenderung terhenti pada birokrasi di tingkat kabupaten/kota, dan belum menetes pada birokrasi akar rumput. Kembali membahas mengenai hubungan antara jarak dan kepercayaan publik terhadap pemerintah, yang lebih penting untuk diperhatikan sebenarnya bukan jarak secara fisik. Jarak antara warga dan pemerintahnya tidak hanya merujuk pada lokasi, yaitu kedekatan lokasi antara institusi pemerintah dan warganya. Jarak fisik memang penting dan terbukti mendapatkan dukungan empiris dari hasil studi GAS 2006. Namun, sebenarnya yang lebih penting adalah jarak kejiwaan. Apabila jarak fisik diukur dari kedekatan lokasi, jarak kejiwaan ini diukur dari intensitas hubungan antara warga dan institusi pemerintah, terutama pada dimensi kognisi dan afeksi. Semakin dekat jarak intelektual dan emosional antara pemerintah dan warganya semakin tinggi tingkat kepercayaan warga terhadap pemerintah.

Apabila keterlibatan dalam proses pembuatan kebijakan digunakan untuk mengukur jarak intelektual dan emosional maka semakin partisipatif suatu proses pembuatan kebijakan berarti semakin mendekatkan jarak kejiwaan dan emosional antara warga dan pemerintahnya. Ketidakpercayaan atau kepercayaan para warga dan pemangku kepentingan terhadap institusi pemerintah lebih banyak ditentukan oleh berbagai masalah kejiwaan dan emosional. Ketidakpercayaan yang terjadi sebenarnya merujuk pada masalah hubungan emosional dan kejiwaan antara pemerintah dan warganya.

Terkait dengan jarak kejiwaan dan emosional, pertanyaan yang menarik ialah “mengapa kepala daerah, bappeda, dinas kesehatan, dan dinas pendidikan relatif mendapatkan kepercayaan lebih tinggi dari warga dan pemangku kepentingan di bandingkan lembaga pemerintah lainnya?” Apa yang mendorong warga percaya kepada mereka dibandingkan kepada lembaga pemerintah yang lainnya? Apakah hal itu terjadi disebabkan interaksi warga dengan lembaga-lembaga tersebut tinggi? Sayangnya GAS 2006 tidak memiliki data akurat yang dapat digunakan sebagai alat pengonfirmasi hal ini. Namun, karena umumnya para warga dan pemangku kepentingan berhubungan secara langsung dengan lembaga-lembaga tersebut melalui kegiatan pelayanan maka dapat diduga kepercayaan terhadap lembaga-lembaga itu adalah karena warga telah mengenal lembaga-lembaga tersebut secara relatif baik dibandingkan terhadap lembaga pemerintah lainn. Interaksi warga dan pemangku kepentingan dengan institusi-institusi tersebut cenderung lebih intensif sehingga hubungan kejiwaan dan emosional di antara mereka menjadi lebih kuat. Dengan hubungan emosional dan kejiwaan lebih kuat, tidak mengherankan apabila warga memiliki kepercayaan yang tinggi terhadap institusi tersebut dibandingkan terhadap institusi pemerintah lainnya.

Temuan tentang hubungan antara jarak dan kepercayaan publik berimplikasi penting terhadap perancangan desain pelayanan publik. Telah banyak kajian yang membahas kemungkinan memberdayakan kecamatan dengan menjadikannya sebagai salah satu pusat pelayanan publik. Kantor kecamatan setelah diubah statusnya sebagai perangkat daerah cenderung mengalami kelumpuhan peran terutama dalam penyelenggaraan layanan publik. Pada saat pemerintahan daerah masih diatur menurut ketentuan UU nomor 5 tahun 1974, kecamatan sebagai perangkat dekonsentrasi memiliki peran yang sangat kuat dalam penyelenggaraan layanan publik dan menjadi ujung tombak

kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Namun, di bawah ketentuan UU nomor 32 tahun 2004, kecamatan diperlakukan sebagai perangkat daerah dan perannya sangat tergantung pada masing-masing pemerintah daerah. Pemerintah daerah pada umumnya tidak lagi menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan publik. Pelayanan dikelola oleh perangkat daerah sektoral (badan, kantor, dan dinas) yang berpusat di kabupaten/kota.

Dengan didasarkan pada temuan yang menunjukkan kecenderungan satuan birokrasi yang beroperasi pada tingkat bawah mendapatkan kepercayaan yang lebih tinggi dari publik dan pemangku kepentingan, pilihan untuk menjadikan kecamatan sebagai pusat pelayanan memiliki landasan yang sangat kuat. Dengan adanya kepercayaan publik yang tinggi, biaya transaksi pada hubungan antara pemerintah dan warga dapat ditekan seminimal mungkin karena interaksi antara warga dan aparatur di kecamatan menjadi lebih sederhana. Lebih dari itu, penyelenggaraan layanan publik pada tingkat kecamatan dapat mengurangi alasan berbagai pihak untuk melakukan pembentukan daerah otonomi baru. Banyak pilihan mendorong pembentukan daerah otonom baru atas dasar pertimbangan untuk mendekatkan pemerintah dengan warga sehingga kualitas pelayanan menjadi lebih baik. Dengan memberdayakan kecamatan sebagai pusat pelayanan publik maka pemerintah dapat menekan atau setidaknya menghilangkan salah satu argumentasi yang selama ini digunakan para elite di daerah untuk membentuk daerah otonomi baru.

J. Reformasi Birokrasi untuk Meningkatkan Kepercayaan Publik

Keterkaitan antara reformasi birokrasi dan peningkatan kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat dilihat dari seberapa besar kontribusi reformasi birokrasi terhadap perubahan dimensi-dimensi kepercayaan publik sebagaimana di jelaskan sebelumnya. Setidaknya terdapat tiga dimensi penting untuk dijadikan kepercayaan publik, yaitu: kompetensi, integritas, dan ketulusan. Apabila reformasi birokrasi di tujukan untuk membangun sosok birokrasi yang profesional, peduli terhadap kepentingan publik, memiliki integritas yang tinggi, dan mampu memberikan pelayanan yang unggul maka keterkaitan antara reformasi birokrasi dan kepercayaan publik menjadi keniscayaan. Dengan demikian, tidak mengehrankan apabila beberapa negara menjadikan kepercayaan publik sebagai salah satu nilai yang

ingin dikejar melalui reformasi birokrasi yang dilaksanakannya. Hubungan antara reformasi birokrasi dan kepercayaan publik paralel dengan hubungan antara mean dan end yang terwujudnya sangat ditentukan oleh keseriusan pemerintah dalam melaksanakan reformasi birokrasi itu sendiri.

Apabila reformasi birokrasi bukan hanya menjadi slogan atau bukan hanya untuk memperbaiki remunerasi pegawai, melainkan dirancang untuk memperbaiki struktur birokrasi, membentuk budaya birokrasi yang berorientasi pada produktivitas dan pelayanan, menjadikan kepentingan publik sebagai sentral dalam kehidupan birokrasi publik, serta membentuk aparatur yang berintegritas tinggi dan profesional, peningkatan kepercayaan publik adalah sebuah keniscayaan. Struktur birokrasi yang terfragmentasi secara sektoral dan spasial secara berlebihan telah menimbulkan kekacauan pada hubungan antarsatuan birokrasi di daerah dan birokrasi di kementerian dan lembaga nonkementerian. Interkoneksi, kerja sama, dan hubungan yang saling memperkuat tidak terjadi di antara mereka. Sedangkan yang menonjol justru sebaliknya, yaitu terjadi tumpang tindih, konflik, dan kompetisi antar satuan birokrasi pada wilayah, tingkat pemerintahan, dan sektor yang berbeda. Situasi yang demikian membuat birokrasi pemerintah kehilangan kompetensi untuk menyelenggarakan pelayanan yang sederhana, murah dan mudah diakses oleh warga. Salah satu sumber krisis kepercayaan warga terhadap pemerintah, baik di pusat ataupun di daerah, yaitu ketidakpuasan mereka terhadap pelayanan publik dan rendahnya efektivitas kegiatan pemerintahan. Jika reformasi birokrasi mampu memperbaiki struktur birokrasi dengan menjadikannya sebagai fasilitas untuk mempermudah birokrasi dalam melayani warga, reformasi birokrasi akan memberikan kontribusi terhadap perbaikan kompetensi birokrasi pemerintah, yang menjadi salah satu dimensi penting kepercayaan publik.

Kontribusi terhadap perbaikan kompetensi juga dapat muncul dari peningkatan profesionalisme aparatur birokrasi. Sudah banyak sekali temuan dan analisis yang menunjukkan munculnya sejumlah persoalan baru di daerah akibat dari adanya pergeseran akuntabilitas birokrasi di daerah sebagai konsekuensi dari penerapan otonomi daerah. Ketika desentralisasi mengalihkan akuntabilitas aparatur birokrasi kepada otoritas di daerah tanpa diikuti dengan pengaturan yang jelas, pemberian jaminan adanya akuntabilitas publik, dan pelembagaan nilai-nilai profesionalisme maka moral *hazards* untuk melacurkan loyalitas aparatur birokrasi kepada pemegang kekuasaan politik, partai

politik, dan pengendali sumber daya politik di daerah menjadi marak terjadi. Aparatur daerah tidak lagi loyal kepada kepentingan publik, tetapi lebih loyal kepada kepentingan elite politik, elite birokrasi, dan penguasa sumber daya politik di daerah.

Aparatur melihat adanya peluang untuk membangun karier secara cepat dengan cara melacurkan diri dan loyalitasnya kepada pemegang sumber daya politik di daerah. Karena itu banyak di antara mereka yang kemudian menjadi agen-agen kekuatan politik praktis di daerah. Di pihak lain, para petualang politik di daerah yang melihat birokrasi dapat dijadikan sebagai mesin pengumpul suara yang efektif berusaha memengaruhi aparatur birokrasi untuk menjadi bagian dari mesin politik mereka. Akibatnya, pilkada menjadi arena politisasi birokrasi yang luar biasa dan menggeser loyalitas aparatur dari yang seharusnya mengabdikan untuk kepentingan publik menjadi menghambakan pada kepentingan politik praktis dan kekuasaan.

Reformasi birokrasi dapat memberikan kontribusi terhadap perbaikan kompetensi pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintah secara efektif dan efisien apabila reformasi birokrasi mampu mengembalikan akuntabilitas dan loyalitas aparatur birokrasi kepada kepentingan publik dan menjadikan aparatur birokrasi sebagai profesi yang independen dari kepentingan kekuasaan dan politik. Politisasi birokrasi selama ini bukan hanya mengganggu kompetensi pemerintah tetapi juga telah merusak integritas birokrasi pemerintah dan para pejabatnya. Ketika birokrasi bergeser menjadi instrument politik dari kepentingan elite politik dan birokrasi maka orientasinya dengan sendirinya juga mengalami distorsi. Birokrasi pemerintah akan meninggalkan orientasinya kepada para kepentingan publik dan lebih mengabdikan kepada kepentingan elite politik, birokrasi, dan kekuasaan. Padahal orientasi pada kepentingan publik semestinya menjadi alasan yang paling mendasar dari pembentukan birokrasi pemerintah. Birokrasi pemerintah dibentuk untuk membantu dan bersama-sama dengan warga menyelesaikan masalah publik. Jika reformasi birokrasi dilakukan secara serius untuk mengembalikan birokrasi kepada misi utama dan jati dirinya sebagai institusi yang mengabdikan kepada kepentingan publik, reformasi birokrasi akan dapat memperbaiki kepercayaan publik melalui semua dimensinya, yaitu perbaikan kompetensi, integritas, dan ketulusan.

Pengembangan profesi aparatur birokrasi menjadi instrumen yang digunakan oleh Soekarno untuk menguasai

institusi birokrasi, yaitu dengan menjadikan aparatur birokrasi sebagai basis dukungan bagi Partai Nasional Indonesia (PNI) yang merupakan salah satu afiliasi politiknya pada waktu itu. Soeharto yang menjadi penguasa rezim orde baru membangun kekuasaannya dengan menjadikan birokrasi sipil dan militer sebagai poros kekuasaan bagi partai yang dominan pada waktu itu dan menjadi kendaraan politiknya, yaitu golongan karya (golkar). Pada era sekarang, apabila kita memiliki sistem yang bersifat multipartai dan birokrasi yang ada di pusat dan daerah dikuasai oleh partai politik yang berbeda, maka satuan birokrasi di pusat dan daerah cenderung menjadi kapling dari partai politik yang berbeda-beda.

Ketika birokrasi dan elitnya tergelincir dalam kepentingan politik praktis, loyalitas birokrasi kepada kepentingan public dan bangsa akan tergusur dan menjadi lebih banyak mengabdikan pada kepentingan politik praktis. Karakteristik yang menonjol dari birokrasi dan para pejabatnya bukan lagi sensitivitas dan kepeduliannya terhadap kepentingan publik, melainkan loyalitas dan orientasinya pada kepentingan politik para pejabatnya. Krisis loyalitas dan orientasi ini sangat berbahaya jika tidak segera dihentikan. Jika reformasi birokrasi dapat berhasil melembagakan nilai-nilai profesi, orientasi pada kepentingan publik, nasionalisme dalam kehidupan birokrasi publik, maka reformasi birokrasi akan mampu memperbaiki tingkat kepercayaan publik. Oleh sebab itu, pengembangan profesi para birokrasi harus menjadi bagian penting dari reformasi birokrasi publik. Korps Pegawai Republik Indonesia (Korpri) sebagai wadah organisasi aparatur birokrasi harus dirombak secara besar-besaran atau sekalian dibubarkan dan segera dibentuk wadah penggantinya yang mampu menjadi organisasi profesi untuk menyantumi pengembangan profesi aparatur Negara. Selama ini, korpri tidak di arahkan dan dikelola sebagai organisasi yang tidak jelas jenis kelaminnya. Orientasi dan jati diri korpri dapat berubah-ubah sesuai dengan kepentingan elite yang menguasainya. Ketidakjelasan orientasi korpri ini menyebabkan profesi aparatur Negara tidak pernah berkembang di Indonesia. Selain itu, tentu ada banyak faktor lainnya yang turut menyebabkan kegagalan membentuk profesi aparatur Negara yang peduli terhadap kepentingan publik. Salah satunya adalah ketakutan dari elite pemimpin nasional untuk kehilangan kesempatan memanfaatkan birokrasi untuk mendukung kepentingan politik praktisnya.

Apabila pasar korupsi dalam birokrasi dapat dihapus, program reformasi birokrasi akan dapat meningkatkan integritas institusi pemerintah dan para pejabatnya sehingga kepercayaan publik juga akan meningkat dengan sendirinya. Dengan demikian, kapasitas reformasi birokrasi dalam meningkatkan kepercayaan publik sangat tergantung pada seberapa jauh reformasi birokrasi itu menjadikan penghapusan pasar korupsi sebagai salah satu sarannya. Seperti yang kita ketahui, pasar korupsi di birokrasi public tercipta ketika aktor-aktor dalam birokrasi berburu rente cara mempertukarkan kekuasaan yang dimilikinya untuk membuat regulasi, proyek-proyek pemerintah, dan kebijakan publik dengan sumber daya ekonomi dan keuangan. Kapasitas reformasi birokrasi dalam mengatasi persoalan-persoalan strategis tersebut menentukan kompetensi, integritas, dan ketulusan birokrasi ketika berhubungan dengan warga.

Eksplorasi tentang keterkaitan antara reformasi birokrasi dan dinamika kepercayaan publik tentu dapat dilakukan lebih jauh dan lebih luas, tergantung pada kesungguhan pemerintah menjadikan reformasi birokrasi yang sedang digagasnya itu sebagai solusi untuk menyelesaikan berbagai permasalahan sangat mendasar yang di hadapi oleh birokrasi pemerintah. Sampai dengan saat ini birokrasi publik belum menjadi institusi yang peduli terhadap kepentingan publik. Birokrasi pemerintah belum dianggap warga dan pemangku kepentingan sebagai institusi yang dapat dipercaya untuk mengelola urusan dan nasib warga. Kepercayaan publik kepada pemerintahan terwujud ketika sebagian besar warga dapat tidur dengan nyenyak tanpa merasa khawatir kalau pemerintah akan gagal memenuhi kebutuhannya. Tingginya kepercayaan publik terlihat dari banyaknya warga yang percaya bahwa pemerintah peduli terhadap kepentingan warga, apa yang menjadi kepentingan warga juga menjadi kepentingan pemerintah, serta percaya bahwa para pejabat publik dengan senang hati akan mengurus kepentingan warga secara tulus dan tidak akan terjadi konflik kepentingan. Pertanyaannya, apakah berbagai aspek kepercayaan publik itu juga mendasari pemikiran pemerintah ketika merancang kebijakan reformasi birokrasi? Apakah di antara program reformasi birokrasi ada yang dirancang untuk memperbaiki persepsi dan kepercayaan publik terhadap pemerintah?

Apabila pemerintah telah merancang serangkaian program untuk mewujudkan perubahan setidaknya pada ketiga aspek tersebut tentu itu akan dapat memperbaiki kepercayaan

publik. Perbaikan kepercayaan publik itu diharapkan dapat mencapai titik optimalnya sehingga keberadaannya dapat mempermudah interaksi antara pemerintah dan warga, memperkecil biaya transaksi dalam penyelenggaraan kegiatan pelayanan dan pemerintah, serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Jika pemerintah dalam merancang kebijakan reformasi birokrasi tidak memperhatikan kepercayaan publik sebagai salah satu nilai penting yang perlu diwujudkan, sebaiknya jangan terlalu berharap kepercayaan publik dan legitimasi pemerintah akan membaik. Jika hal itu terjadi berarti kita kehilangan kesempatan untuk memanfaatkan kebijakan tersebut untuk meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah. Bahkan, apabila pelaksanaannya reformasi birokrasi tidak berjalan sesuai dengan harapan masyarakat dan para pemangku kepentingan, ketidakpuasan terhadap pelaksanaan reformasi akan menjadi salah satu sumber krisis kepercayaan terhadap pemerintah dan para pejabatnya.

Krisis kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah dan para pejabatnya tidak dapat dibiarkan apabila pemerintah ingin memperkuat legitimasinya di mata warga dan pemangku kepentingan. Rendahnya kepercayaan publik terhadap banyak aspek penyelenggaraan pemerintahan, pertumbuhan ekonomi, dan pengembangan demokrasi di Indonesia. Rendahnya kepercayaan publik dapat memperumit hubungan dan interaksi antara pemerintah, warga dan pemangku kepentingan. Permasalahan semakin kompleks ketika rancang bangun birokrasi pemerintah masih sangat Weberian, yaitu lebih menonjolkan fungsi kontrol dan pola hubungan yang formal daripada fungsi fasilitasi dan pola hubungan yang bersifat informal. Hubungan yang interkatif antara warga dan pemerintah menjadi sulit dikembangkan. Penyelenggaraan kegiatan pemerintah dan pelayanan public semakin rumit, berbelit-belit, serta membuang energi warga pengguna maupun pemerintah.

Semua itu sebenarnya dapat dihindari apabila kepercayaan di antara mereka dapat di bangun sampai pada titik optimalnya. Rendahnya kepercayaan public juga membuat fungsi regulasi yang di jalankan pemerintah lebih berorientasi pada kontrol daripada fleksibilitas dalam merespons dinamika dan kontingensi. Pada masa transisi menuju tata pemerintahnya yang demokratis sekarang ini peningkatan kepercayaan diperlukan untuk mempermudah pemerintah dan para pemangku kepentingan dalam menyepakati tatanan pemerintahan yang efisien, responsif, transparan, partisipatif, dan akuntabel. Pengembangan tata

pemerintahan yang seperti itu membutuhkan perubahan pola pikir pemerintah dan para pemangku kepentingan. Ketika pemerintah dan warga dapat menunjukkan kemauan dan niat baik mereka, kepercayaan di antara mereka dapat ditingkatkan. Jika hal itu terjadi, tata pemerintahan yang lebih demokratis dapat diwujudkan secara lebih mudah. Efisiensi dan partisipasi dapat ditingkatkan ketika interaksi antara pemerintah dan warga lebih sederhana dan mudah dilakukan. Prosedur pelayanan menjadi lebih sederhana sehingga energi warga dan pemerintah dapat dihemat dan dimanfaatkan untuk kegiatan lainnya yang lebih produktif. Keterlibatan warga dalam kegiatan pemerintahan akan semakin tinggi ketika mereka percaya bahwa pemerintah memiliki niat baik dan tulus dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan. Ketika pemerintah memiliki niat baik, pemerintah cenderung bersikap terbuka sehingga warga dapat memahami dan mengontrol tindakan pemerintah secara mudah. Mengelola kepercayaan publik sangat diperlukan sebagai upaya mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis.

Kegagalan membangun kepercayaan publik dapat menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan berubah menjadi semakin kompleks dan sangat jauh dari nilai-nilai dan misi mendasari pembentukan pemerintahan. Salah satu nilai dan misi yang mendasari pembentukan pemerintahan adalah melayani dan melindungi kepentingan warga. Namun, pelayanan kepada warga akan sulit diselenggarakan ketika kepercayaan warga terhadap pemerintah sangat rendah. Ketika warga menilai pemerintah tidak lulus dan jujur dalam melayaninya, warga cenderung meninggalkan pelayanan pemerintah dan beralih pada pemberi layanan lainnya. Warga juga enggan berpartisipasi dalam kegiatan pelayanan dan pemerintahan manakala mereka menilai pemerintah tidak jujur dan tulus dalam menyelenggarakan kegiatan tersebut. Kegiatan tersebut juga tidak akan akuntabel oleh warga dan pemangku kepentingan. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa kegagalan membangun kepercayaan publik membuat cita-cita mewujudkan tata pemerintahan yang demokratis semakin jauh dari realitas.

Dalam bidang ekonomi, kepercayaan publik diperlukan untuk mendorong investasi yang merupakan prasyarat penting bagi pertumbuhan ekonomi. Ketika kepercayaan terhadap pemerintah semakin tinggi maka warga akan semakin tergerak untuk melakukan investasi. Kekhawatiran tentang risiko melakukan investasi yang muncul dari gangguan pemerintah

dapat ditekan seminimal mungkin. Semakin mudahnya interaksi antara warga dan pemerintah juga membuat biaya birokrasi menjadi lebih murah. Biaya investasi yang selama ini sangat besar, yang disebabkan oleh buruknya kualitas kebijakan pemerintah dan perilaku birokrasi, dapat ditekan sehingga iklim investasi menjadi lebih kompetitif. Kepercayaan publik dapat mendorong minat melakukan investasi karena biaya transaksi dalam investasi dan pengembangan usaha dapat ditekan melalui pengembangan layanan berbasis kepercayaan.

Dalam pengembangan demokrasi, kepercayaan publik sangat diperlukan untuk mendorong partisipasi warga dalam kegiatan pemerintahan dan kewargaan. Ketika warga memiliki kepercayaan yang tinggi, keterlibatan warga dalam kegiatan kewargaan akan cenderung meningkat. Menurunnya minat warga untuk berpartisipasi pada pemilu dan pilkada beberapa tahun terakhir ini diduga oleh banyak pengamat sebagai akibat atau manifestasi dari menurunnya kepercayaan warga terhadap manfaat keterlibatannya dalam proses politik. Ketika warga menilai pemimpin yang mereka pilih, baik di dalam pemerintahan ataupun legislatif, gagal memperjuangkan kepentingannya maka mereka menjadi beranggapan keterlibatannya dalam proses politik tidak banyak manfaatnya. Apatisme politik sekarang ini cenderung meluas yang terlihat dari semakin menurunnya angka pemilih pada pilkada di banyak daerah, terutama untuk pemilihan gubernur (Lingkaran Survey Indonesia, 2007).

Menurunnya keterlibatan warga dalam proses politik tentu dapat membahayakan kelangsungan proses demokratisasi yang selama ini telah diperjuangkan dengan susah payah. Para pejabat pemerintah dan wakil rakyat di pusat ataupun di daerah perlu memberikan perhatian terhadap fenomena itu. Pertanyaan yang penting untuk mereka renungkan adalah apa yang salah dengan tindakan mereka selama ini sehingga warga cenderung bersikap apatis dalam politik. Mengapa warga kurang berminat untuk berpartisipasi dalam proses politik? Apakah hal itu terjadi karena ketidakpuasan warga terhadap kinerja pemerintah selama ini yang kurang berhasil memenuhi harapan warga? Apakah itu mengindikasikan terjadinya penurunan kepercayaan warga terhadap pemerintah dan lembaga legislative? Pertanyaan-pertanyaan tersebut penting untuk dijadikan sebagai bahan introspeksi para pejabat publik agar mereka lebih peduli terhadap kelangsungan proses demokratisasi.

Melihat pentingnya kepercayaan publik bagi perbaikan berbagai aspek kehidupan bangsa, pemerintah dan unsur-unsur

penyelenggara Negara lainnya perlu mengelola dinamika kepercayaan publik secara baik. Kepercayaan publik perlu dikelola sedemikian rupa agar mencapai titik optimalnya, yaitu suatu kondisi ketika warga percaya terhadap kompetensi, kejujuran dan ketulusan pemerintah dalam mengelola kegiatan pemerintahan tanpa diikuti oleh hilangnya kesadaran mereka mengenai pentingnya mengawasi pemerintah dan pejabat publik agar tetap mengelola pemerintahan sesuai dengan harapan warga. Titik pengotimalan kepercayaan publik seperti itu tentu tidak hadir dengan sendirinya, melainkan harus diupayakan secara terus-menerus.

Untuk mengelola kepercayaan publik setidaknya ada tiga aspek yang penting untuk dijaga. Aspek pertama yang perlu dijaga yaitu persepsi publik tentang kapasitas pemerintah dalam menyelesaikan permasalahan bangsa. Institusi pemerintah dan para pejabatnya harus mampu memahami berbagai persoalan bangsa yang selama ini menjadi perhatian publik, seperti ancaman terhadap integrasi nasional, perilaku korupsi yang meluas, kemiskinan, menurunnya daya saing bangsa, dan kualitas pelayanan publik yang jauh dari harapan warga. Warga ingin melihat institusi penyelenggara Negara dan para pejabat peduli terhadap berbagai masalah tersebut. Bukan hanya itu, mereka juga mengharapkan para pengambil kebijakan guna menunjukkan tindakan yang nyata atau real untuk menyelesaikan berbagai masalah bangsa tersebut.

Warga tidak lagi membutuhkan pernyataan janji dan pencitraan dari para pejabat pemerintah yang ada, apalagi mendengar keluhan presiden dan unsure penyelenggara Negara lainnya tentang berbagai masalah bangsa. Mereka membutuhkan tindakan yang konkret dan manfaatnya dapat segera dirasakan. Warga memilih mereka bukan untuk mengeluh tetapi untuk bertindak secara efektif menyelesaikan berbagai masalah tersebut. Jika pemerintah dan unsure penyelenggara Negara lainnya mampu melakukan itu, penilaian warga tentang kapasitas Negara dan para pejabatnya dalam menyelesaikan masalah bangsa akan terbentuk dengan sendirinya. Dengan demikian, kepercayaan publik menjadi kompensasi yang pantas bagi institusi pemerintah dan para pejabatnya.

Aspek ketiga yang perlu dikelola dengan baik oleh pemerintah dan unsur penyelenggara Negara lainnya adalah persepsi publik tentang ketulusan pemerintah. Warga dan para pemangku kepentingan telah bosan dengan berpura-pura. Warga ingin menjadikan pemerintah, unsur penyelenggara Negara

lainnya, serta para pejabatnya bersikap tulus dalam menjalankan tugas. Warga ingin melihat presiden, kepala daerah, dan para anggota DPR/D menjalankan tugasnya secara tulus untuk mengabdikan kepada kepentingan rakyat dan bangsa. Ketika pemerintah melaksanakan berbagai kebijakan semestinya kebijakan tersebut dirancang untuk memenuhi kepentingan publik, bukan kepentingannya sendiri. Misalnya, ketika pemerintah merancang *grand design* reformasi birokrasi, semestinya hal itu dilakukan atas dasar keinginan pemerintah untuk membuat birokrasi publik memiliki kepedulian dan mengabdikan kepada kepentingan publik, bukan untuk meningkatkan kesejahteraan pejabat birokrasi dan PNS. Remunerasi harus ditempatkan sebagai instrumen untuk membuat birokrasi dan aparaturnya peduli dan mengabdikan nilai utama dari program reformasi birokrasi, bukan kepentingan pemerintah dan para pejabatnya.

Contoh lainnya, ialah kebijakan pemerintah untuk mengonversi pemakaian bahan bakar dari minyak tanah menjadi gas (LPG) dinilai tulus apabila tindakan itu dilandasi semangat untuk meningkatkan kesejahteraan warga. Selain karena pertimbangan untuk mengurangi polusi udara, kebijakan konversi tersebut dilakukan terutama untuk menghemat pengeluaran pemerintah. Pemerintah yang selama ini memberikan subsidi pengguna bahan bakar minyak yang sangat besar kepada masyarakat dapat menghemat pengeluarannya hingga puluhan triliun apabila kebijakan konversi tersebut berhasil dilakukan. Apalagi mengingat adanya kecenderungan semakin mahalnya harga minyak internasional dan semakin menipisnya cadangan minyak diperut bumi Indonesia, keberhasilan kebijakan konversi tersebut dapat menyelamatkan anggaran pemerintah secara signifikan. Namun, pertanyaan adalah apa yang dilakukan pemerintah dengan dana hasil penghematan itu? Apa yang dilakukan pemerintah untuk memberikan kompensasi kepada warga yang harus mengubah kebiasaannya dalam menggunakan bahan bakar untuk keperluan rumah tangganya? Apa tindakan pemerintah ketika mengetahui pelaksanaan kebijakan konversi itu menimbulkan banyak permasalahan dan banyak warga yang menjadi korban?

Apabila penghematan anggaran pemerintah yang diperoleh dari pelaksanaan kebijakan konversi digunakan untuk membiayai kebutuhan warga lainnya maka tindakan pemerintah tersebut dapat dinilai tulus. Namun, apabila hasil pengurangan subsidi bahan bakar minyak tersebut digunakan untuk membiayai

kegiatan pemerintah lainnya yang tidak terkait langsung dengan kepentingan warga, seperti untuk membayar cicilan utang pemerintah atau untuk meningkatkan gaji pegawai, maka tindakan pemerintah tersebut dapat dinilai tidak tulus.

Selain itu, apabila kebijakan konvers memang ditujukan untuk memenuhi kepentingan warga maka pemerintah semestinya bertanggung jawab penuh ketika muncul sejumlah masalah dalam penggunaan LPG di kalangan warga. Pemerintah yang tulus semestinya segera melakukan tindakan penyelamatan dan pencegahan ketika puluhan warga meninggal dunia dan ratusan warga lainnya terluka akibat terkena ledakan tabung LPG di rumah mereka. Tidak seharusnya kebijakan yang pada awalnya dirancang untuk membantu warga, ketika dalam pelaksanaannya muncul banyak masalah dibiarkan saja hingga mengganggu keselamatan warga. pembiaran terhadap masalah penggunaan LPG dan risikonya bagi keselamatan jiwa dan harta benda warga merupakan bentuk ketidaktulusan pemerintah dalam menjalin hubungan dengan warga.

Hal yang sama dilakukan oleh unsur penyelenggara negara lainnya. Kasus pemberian dana talangan atau *bailout bank century* dapat menjadi contoh ketidaktulusan DPR dalam menjalankan fungsi pengawasannya terhadap kegiatan pemerintahan. DPR dan para anggotanya dinilai tulus ketika pembentukan panitia khusus (pansus) pengusutan kasus *bank century* ditujukan untuk mengungkap skandal di balik kebijakan *bailout bank century* secara transparan sehingga dapat menjadi pembelajaran bersama bagi semua komponen bangsa. Pansus dibentuk bukan untuk mengusur seseorang dari kabinet, dan juga bukan untuk menjatuhkan lawan politik, melainkan untuk mengungkapkan kebenaran dan sebagai bentuk pertanggungjawaban wakil rakyat kepada rakyat. Namun, menurut Dwiyanto (2011), ketika Sri Mulyani Indarwati mundur dari jabatannya sebagai menteri keuangan, beberapa partai politik dan anggotanya yang sebelumnya (melalui pansus) bekerja keras dan bersikukuh untuk mengungkapkan dugaan pelanggaran dalam *bailout bank century* tiba-tiba berubah menjadi lunak bahkan mengusulkan supaya pengusutan kasus tersebut dihentikan. Fenomena itu menunjukkan DPR sebenarnya tidak tulus dalam menjalankan tugasnya untuk kepentingan publik (Dwiyanto, 2011). Ketidaktulusan pemerintah, DPR, dan para pejabat publik dalam menjalankan tugasnya tentu memengaruhi persepsi publik mengenai kredibilitas para penyelenggara pemerintah tersebut. Jika hal seperti itu terjadi berulang-ulang,

warga dan pemangku kepentingan akan menilai pemerintah, DPR, dan pejabat publik tidak lagi kredibel untuk menjalankan amanat rakyat. Krisis kepercayaan publik menjadi keniscayaan. Dalam kondisi seperti itu, warga dan pemangku kepentingan tidak akan mau lagi mendengarkan apa yang dikatakan pemerintah, DPR, dan para pejabatnya. Mereka juga tidak akan peduli lagi terhadap tindakan pemerintah, DPR, dan para pejabatnya. Apatisme politik akan meluas dan jika terus dibiarkan dapat mendorong munculnya gerakan protes, demonstrasi, dan bahkan tindakan lainnya yang lebih radikal sebagai ekspresi rasa frustrasi warga terhadap pemerintah, DPR, dan para pejabatnya (Dwiyanto, 2011). Institusi pemerintah, unsure penyelenggara Negara lainnya, dan para pejabatnya perlu menjaga integritasnya di mata warga apabila ingin meningkatkan kepercayaan publik. Integritas menjadi salah satu unsur penting dari kepercayaan publik. Integritas merujuk pada kemampuan institusi pemerintah dan para pejabat publik untuk memenuhi janjinya dan bertindak jujur ketika mereka mengemban amanat rakyat.

Meningkatkan kepercayaan publik dapat dilakukan dengan cara mengelola persepsi publik tentang ketiga hal di atas, yaitu kemampuan, integritas, dan ketulusan. Jika persepsi publik tentang ketiganya dapat dibentuk secara wajar, terbuka, dan alami, maka kepercayaan publik terhadap institusi pemerintah dan para pejabat publik dapat ditingkatkan sampai pada titik optimalnya. Penyelenggara pemerintahan yang baik secara sadar mengelola optimalitas kepercayaan publik dan menghindari terbentuknya kepercayaan publik yang berlebihan. Institusi pemerintah, unsure penyelenggara Negara lainnya. Dan para pejabatnya tidak seharusnya melakukan berbagai cara untuk membangun kepercayaan dari warga secara tidak wajar, seperti memberikan informasi yang tidak benar dan melakukan berbagai tindakan yang bertentangan dengan akal sehat dan hati nurani untuk memengaruhi persepsi publik tentang dirinya. Tindakan tersebut bukan hanya merugikan kepentingan publik tetapi juga dapat menghancurkan kepercayaan publik apabila warga dan pemangku kepentingan menyadari bahwa institusi pemerintah dan para pejabat publik itu ternyata telah memberikan informasi yang salah dan menyesatkan.

Kepercayaan publik sangat diperlukan untuk membangun pemerintahan yang efisien, responsif, dan akuntabel. Tetapi, jika kepercayaan publik itu menjadi berlebihan justru dapat menjadi ancaman bagi keberadaan tata pemerintahan yang demokratis. Kepercayaan publik yang berlebihan dapat membuat warga

terlena dan membiarkan penyelenggaraan pemerintah tidak memperoleh pengawasan yang memadai dari warga dan pemangku kepentingan. Karena itu, kepercayaan publik perlu dikelola secara dinamis untuk mencapai dan bertahan pada titik optimalnya.

Kepercayaan publik, sebagaimana ditunjukkan oleh temuan GAS 2006, juga terkait dengan jarak fisik dan kejiwaan. Dimana Tingkat pemerintahan yang rendah cenderung mendapatkan kepercayaan publik yang lebih tinggi. Jarak fisik dan kejiwaan selama ini menjadi wacana yang penting dalam pemekaran daerah. Elite politik dan birokrasi di daerah sering menggunakan jarak fisik dan kejiwaan sebagai argumen untuk membentuk daerah otonom baru yang dapat mendekatkan mereka dengan warga. Ketika warga menjadi dekat dengan mereka, baik secara fisik ataupun kejiwaan, partisipasi warga dalam kegiatan pemerintah akan semakin meningkat. Warga juga menjadi semakin mudah mengawasi jalannya pemerintahan dan mengakses pelayanan publik. Temuan yang menunjukkan kepercayaan publik cenderung lebih tinggi terhadap tingkat pemerintah yang lebih rendah memperkuat argumentasi itu.

Pertanyaan, apakah untuk mendekatkan warga dengan penyelenggara pemerintahan dan layanan publik harus dilakukan dengan cara membentuk daerah otonom baru? Mendekatkan jarak fisik dan kejiwaan serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintah tidak harus dilakukan dengan membentuk daerah otonom baru yang justru dapat memunculkan segudang permasalahan baru. Tujuan itu dapat dicapai dengan menggeser kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik pada satuan kerja pemerintah daerah yang lebih rendah.

Pemerintah kabupaten/kota dapat mendelegasikan sebagian kewenangan penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik kepada pemerintah di tingkat kecamatan atau kelurahan apabila hal itu dapat membuat pelayanan menjadi lebih efisien, efektif, dan akuntabel. Kecenderungan desentralisasi selama ini hanya menggeser kewenangan dari pemerintah pusat kepada elite politik dan birokrasi di kabupaten/kota telah menimbulkan ketidakpuasan warga terhadap kinerja pemerintah. Elite politik dan birokrasi di daerah sering memanfaatkan hal itu untuk memobilisasi masyarakat agar mendukung pembentukan daerah otonom baru. Untuk itu, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah harus mampu mendorong agar distribusi kekuasaan pemerintahan dan pelayanan publik juga menyentuh satuan birokrasi pada tingkat lokal, terutama kecamatan.

Kecamatan dapat dijadikan sebagai salah satu pusat penyelenggaraan layanan publik. Warga yang membutuhkan pelayanan dari pemerintah cukup datang dan menyelesaikan urusannya di kantor kecamatan. Apabila hal itu dilakukan, tekanan dan tuntutan publik untuk membentuk daerah otonom baru dapat dikurangi (Dwiyanto, 2011).

Kajian juga menunjukkan bahwa dinamika kepercayaan publik juga terkait dengan kualitas tata pemerintahan. Ketika pemerintahan menjadi semakin partisipatif dan transparan dalam membuat peraturan daerah, merumuskan APBD, dan menentukan prioritas pembangunan daerah maka kepercayaan publik cenderung semakin tinggi. Fenomena tersebut mengisyaratkan peningkatan kepercayaan publik dapat dilakukan dengan cara memperbaiki kualitas tata pemerintahan. Para penyelenggara pemerintahan dapat memperbaiki tingkat kepercayaan publik dengan cara melakukan perbaikan praktik tata pemerintahan. Dengan membuat proses kebijakan menjadi lebih partisipatif, terbuka, dan akuntabel kepercayaan publik akan meningkat dengan sendirinya.

BAB VI

PELAYANAN PUBLIK

(Dari Standar Pelayanan sampai Kesejahteraan Ekonomi)

A. Strategi Penerapan Standar Pelayanan Untuk Reformasi Birokrasi

Purwanto (2009) mengemukakan bahwa peran suatu negara yang dominan selalu mendapat tekanan atau gugatan. Gugatan tersebut, berdasarkan atas perbedaan ideologi pasa saat peran dunia ke dua (II) yaitu pasa saat peperangan antara pemegang ideolisme sosialisme dan liberalisme. Dari kedua ideologi tersebut, memosisikan sebuah institusi negara dalam mengelola kepentingan publik. Akan tetapi yang paling dominan dalam mengelola institusi terhadap kepentingan publik adalah ideologi sosialisme apabila dibandingkan dengan ideologi liberalisme. Meskipun kehadiran negara, akan tetapi negara-negara yang menganut paham liberalisme selalu mendorong agar pasar memiliki peran yang lebih dominan (Pratikno, dalam Purwanto, 2009).

Pada saat berlangsungnya perang telah runtuh ideologisme sosialisme dengan dilihat dari keruntuhan tembok Berlin, dominasi paham atau ideologisme sosialisme yang semakin surut, bubarnya Uni Soviet dan berbagai negara satelitnya di Eropa Timur. Akibatnya pangsa pasar internasional lebih dominan yang dikuasai oleh ideologisme liberalisme. Pada saat itu, yang paling banyak berperan dalam menguasai pasar adalah peran swasta. Peran swasta dalam menguasai perekonomian ternyata di Amerika Serikat juga mengalami kendala karena terdapat banyak praktik kecurangan yang dilakukan oleh pihak swasta. Hal ini terbukti pasca jatuhnya Meryll Linch, Lehman Brothers dan perusahaan lainnya. Dengan realitas tersebut, para penganut faham liberalisme berfikir ulang.

Hal ini yang terjadi pada krisis di negara Asia yang melanda beberapa pemegang kebijakan dalam bidang perekonomian seperti Bank Dunia, IMF dan Pemerintah Amerika mengeluarkan paket “Konsensus Washington” yang diharapkan mampu menekan campur tangan negara dalam mengatasi permasalahan perekonomian (Purwanto, 2009). Adapun kebijakan ekonomi yang direkomendasikan oleh Williamson (1989), yaitu:

(1) Disiplin anggaran pemerintah; (2) Pengarahan pengeluaran pemerintah dari subsidi ke belanja sektor publik, terutama di sektor pendidikan, infrastruktur, dan kesehatan, sebagai penunjang pertumbuhan dan pelayanan masyarakat kelas menengah ke bawah, (3) Reformasi pajak, dengan memperluas basis pemungutan pajak; (4) Tingkat bunga yang ditentukan pasar dan harus dijaga positif secara riil; (5) Nilai tukar yang kompetitif; (6) Liberalisasi pasar dengan menghapus restriksi kuantitatif; (7) Penerapan perlakuan yang sama antara investasi asing dan investasi domestik sebagai insentif untuk menarik investasi asing langsung; (8) Privatisasi BUMN; (9) Deregulasi untuk menghilangkan hambatan bagi pelaku ekonomi baru dan mendorong pasar agar lebih kompetitif; dan (10) Keamanan legal bagi hak kepemilikan.

Kenyataan dari rekomendasi tersebut, peran swasta berlebihan, akibatnya dampak buruk terhadap monopoli kekuasaan oleh suatu negara. Seperti halnya krisis ekonomi yang dialami oleh negara Amerika Serikat. Hal tersebut, yang sebenarnya yang disampaikan oleh Karl Marx akan peran kaum berjiwa. Oleh karena itu, peran negara yang dilakukan oleh Presiden Amerika Serikat yaitu Obama dengan melakukan *bailout* yang diusulkan oleh pemerintah. Tujuan dari hal yang dilakukan adalah untuk meningkatkan peran negara dalam menciptakan pasar lebih efektif, efisien, responsif. Akan tetapi program yang dilakukan tersebut, mengalami kegagalan (Puwanto, 2009).

Singkat kata, berbagai kegagalan praktik pasar bebas mengindikasikan bahwa negara masih akan memiliki peran yang cukup penting dalam memberikan pelayanan publik. Di Indonesia, berbagai bentuk pelayanan seperti pendidikan, kesehatan, perumahan, transportasi publik dan pemenuhan kebutuhan bahan pokok lainnya, seperti sembako, masih membutuhkan intervensi dari pemerintah.

Meskipun suatu negara memiliki peran penting dalam menata wilayahnya. akan tetapi, dibutuhkan peran sektor swasta dan masyarakat madani (*civil society organization*, CSO) tidak perlu lagi diberi peran. Hal ini terbukti, dari proses manajemen sektor swasta lebih efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan apabila dibandingkan dengan pelayanan yang diberikan pemerintah kepada masyarakatnya.

Menurut Purwanto (2009), justru yang menjadi tantangan ke depan ialah bagaimana pelayanan publik kepada masyarakat dijadikan sebagai arena interaksi yang dinamis antara pemerintah, swasta dan CSO. Dwiyanto (2006) bahkan menyatakan bahwa

pelayanan publik menjadi instrumen yang sangat penting untuk dapat mewujudkan *good governance*. Standar pelayanan publik yang dimaksud misalnya terkait dengan jangka waktu penyelesaian berapa untuk suatu urusan tertentu misalnya perizinan, atau waktu layanan, tempat layanan, biaya/tarif, produk layanan, sarana, prasarana, atau fasilitas, dan standar pelayanan lainnya. Persoalannya, mana kala tuntutan pemerintah untuk mengalami perubahan kearah yang lebih baik akan tetapi pola pikir birokrasi pelayanan publik masih menggunakan paradigma lama (*old public administration*) maka pelayanan kepada masyarakat masih rendah. Jika ini yang menjadi tantangannya, maka pertanyaan mendesak yang harus dijawab adalah: bagaimana strategi yang harus dilakukan agar standar pelayanan publik sebagai kebutuhan pokok untuk menjawab eksistensi pemerintah sebagai upaya mewujudkan *good governance* dapat dilakukan?

B. Mengapa perlu standar pelayanan publik ?

Inti dari pelayanan publik adalah suatu kegiatan seseorang maupun kelompok dalam suatu instansi atau perusahaan tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Pelayanan publik sangat penting karena menyangkut kebutuhan yang diinginkan masyarakat. Apabila tidak diberikan maka tatanan suatu negara akan berdampak langsung maupun tidak langsung. Apabila pelayanan publik dalam suatu instansi pemerintah akan dilaksanakan maka dibutuhkan suatu sistem atau komponen yang mampu memberikan pelayanan secara maksimal. Salah satu aspek yang paling berperan dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat adalah aspek sumber daya manusia atau pegawai. Hal ini disebabkan karena pegawai merupakan aset negara yang menentukan baik tidaknya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Pelayanan publik seharusnya mencerminkan seorang pegawai instansi pemerintah yang bersahabat, sikap menolog, profesional. Sehingga masyarakat yakin akan pelayanan yang diberikan kepadanya. Oleh karena itu, suatu negara seyogyanya menyediakan pegawai yang sesuai dengan standar yang dibutuhkan. Hal ini akan dapat dilihat dari peran pegawai pemerintah apabila dibandingkan dengan pegawai pada pihak swasta. Hal ini yang terjadi terhadap fenomena di suatu negara mengenai gerakan liberalisasi dan gerakan sosialisme. Gerakan liberalisasi orientasi pada pasar dan mengandalkan peran swasta.

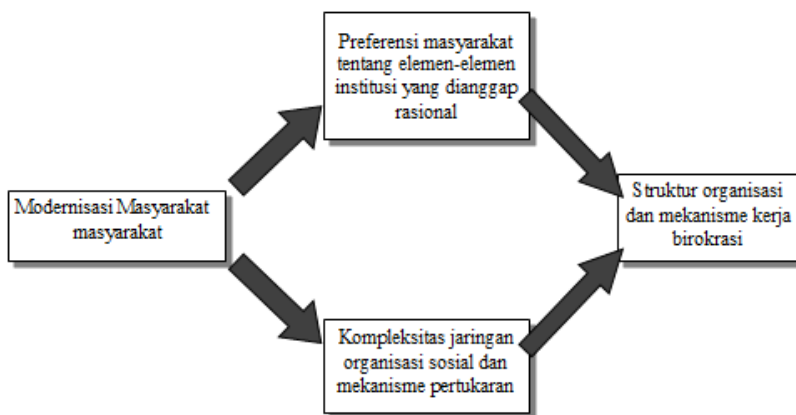
Sedangkan gerakan sosialisme lebih mengarah kepada kebijakan pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Purwanto (2009) mengemukakan bahwa peran negara sebagai penyedia layanan publik kembali dirasakan perannya ketika gerakan liberalisasi dan pasar bebas yang terlalu berlebihan terbukti gagal mewujudkan impian banyak orang bahwa urusan pelayanan publik akan jauh lebih efektif, efisien, responsive dan akuntabel apabila disediakan oleh pihak swasta. Memang diakui bahwa praktik manajemen yang digunakan oleh organisasi bisnis jauh lebih baik dibanding dengan organisasi publik (birokrasi). Hal ini terjadi karena organisasi bisnis memang jauh lebih sensitif terhadap tuntutan para pelanggan mereka. Organisasi publik kebijakan dikelola karena didasari oleh keinginan dipilih kembali, memperoleh uang dari pembayar pajak, bersifat demokratis dan terbuka, misalnya melakukan kebaikan dengan adanya pertimbangan moral. Sementara organisasi bisnis pengelolaan kebijakan didasari oleh motif memperoleh laba, mendapat sebagian uangnya dari pelanggan, berpedoman pada hukum pasar, dan adanya konsep “untung rugi”.

Sedangkan organisasi bisnis memiliki orientasi pada pelanggan. Hal ini sesuai Semboyan: *customer is a king* (pelanggan adalah raja) sudah lama menjadi semboyan yang dipegang oleh organisasi bisnis. Untuk merealisasikan semboyan tersebut, berbagai upaya telah ditempuh oleh organisasi bisnis sehingga memberikan pelayanan yang memuaskan kepada para pelanggan mereka. Ada banyak cara yang dilakukan untuk meningkatkan kepuasan pelanggan. Sebagai contoh produsen makanan mereka sangat memimpikan untuk mendapatkan sertifikasi misalnya di Indonesia adalah sertifikasi halal dari Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan sertifikasi kualitas produk dari Badan Pengelolaan Obat dan Makanan (BPOM).

Jika organisasi bisnis sangat memperhatikan kebutuhan pelanggan, maka kondisi tersebut, berbandingk terbalik dengan organisasi birokrasi. Hal ini disebabkan karena anggaran untuk organisasi birokrasi lebih banyak ditentukan lewat mekanisme politik melalui APBN ataupun APBD. Selain itu, para birokrat juga tidak memiliki urgensi untuk memberikan pelayanan yang baik karena mereka digaji dengan *fixed income* dan hampir tidak ada insentif ketika mereka memberikan pelayanan lebih baik atau memberi pelayanan kepada pelanggan yang lebih banyak. Bahkan bagi para aparat birokrasi, makin sedikit pelanggan yang harus dilayani justru lebih baik karena itu berarti lebih sedikit pekerjaan yang harus mereka lakukan.

Tentu kondisi tersebut tidak dapat dibiarkan berlangsung secara terus-menerus. Dinamika kehidupan masyarakat yang terus terjadi juga membutuhkan perubahan sosok birokrasi yang diidealkan untuk dapat memenuhi harapan masyarakat. Meminjam gagasan Morgan (dalam Purwanto, 2009) organisasi birokrasi juga dimetaforakan sebagai organisme hidup yang kehidupannya sangat bergantung pada lingkungan yang ada di sekitarnya. Kenyataan bahwa sumber pendapatan pemerintah saat ini makin tergantung dari pajak yang dibayarkan oleh masyarakat, mencapai hampir 70% dari total pendapatan pemerintah, makin mengingatkan bahwa kehidupan birokrasi saat ini sangat bergantung pada lingkungannya. Seharusnya pemerintah harus merespon realitas yang terjadi. Untuk merespon fenomena tersebut dapat dilihat struktur dan mekanisme kerja birokrasi pemerintah yang diungkapkan oleh purwanto, 2009 pada gambar 1.



Gambar 1. Perkembangan Rasionalitas Masyarakat dan Konsekuensi Struktur Birokrasi (Purwanto, 2009)

Dari gambar 1 terlihat bahwa sebagian masyarakat menganggap bahwa proses modernisasi merupakan elemen penting oleh sebuah institusi yang dianggap rasional. Dalam hal ini masyarakat memiliki bayangan atau preferensi mengenai pelayanan yang diberikan seperti: bagaimana pelayanan yang diberikan, pelayanan membahagiakan, prosedur pelayanan yang menyenangkan, sikap pemberi layanan yang baik. Preferensi-preferensi tersebut tentu sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai, norma, dan berbagai perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Pada saat yang sama kompleksitas jaringan organisasi dan mobilitas masyarakat juga terus mengalami peningkatan.

Kondisi yang demikian membuat pelayanan-pelayanan yang berbasis administrasi kewilayahan yang sangat kaku menjadi sulit dilakukan.

Apabila masyarakat modern yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi, keadilan, persamaan, transparansi yang kemudian difasilitasi oleh teknologi informasi yang mampu memudahkan komunikasi, akses dan pertukaran informasi serta mereka hidup dalam jaringan yang kompleks dan juga mobilitas antar wilayah yang sangat tinggi maka cara-cara pelayanan publik pun suka atau tidak harus mengikuti dinamika masyarakat yang berubah tersebut. Untuk merespon masyarakat yang berubah maka struktur dan mekanisme kerja birokrasi yang memberikan layanan publik itu sendiri juga harus berubah.

Respon yang sangat nyata dari perubahan berbagai preferensi yang dikehendaki oleh masyarakat dalam memperoleh pelayanan secara nyata dapat dilihat dari apa yang dilakukan oleh organisasi bisnis. Tidak hanya menyediakan kemudahan layanan melalui berbagai macam kartu debit, kredit, SMS banking, dan E-banking lembaga perbankan juga merespon nilai-nilai demokrasi, keadilan, transparansi dalam pelayanan tersebut dengan membangun prosedur pelayanan yang dibakukan, misalnya melalui ISO serta mekanisme penyampaian keluhan jika mereka tidak puas terhadap layanan yang telah diberikan oleh perbankan. bukan hanya dunia perbankan yang melakukan terobosan tersebut, dunia penerbangan juga melakukan hal yang sama dengan perubahan sistem reservasi, menyediakan fasilitas khusus untuk menunggu, garansi keterlambatan dan sebagainya yang mencerminkan kepedulian mereka terhadap preferensi masyarakat modern yang berubah.

Beberapa para ahli yang mengkaji mengenai pelayanan publik maka tentunya harus memiliki nilai-nilai yang mampu mencerminkan kebutuhan masyarakat yang akan dilayani. Oleh karena itu para ahli seperti: Denhardt and Denhard (2003), Cf. Vigoda Gadod and Cohen (2004) yang mengadopsi paradigma *New Public Management* dan terakhir *New Public Service* (NPS) yang memposisikan masyarakat adalah *valuabel costumers* atau lebih baiknya sebagai *owner*.

Mengadopsi berbagai paradigma baru yang lebih mencerminkan preferensi masyarakat tentang pelayanan publik tersebut, melakukan perubahan struktur barangkali cara yang paling mudah dilakukan. Sebagai ilustrasi, dalam kaitannya dengan organisasi pemerintah daerah selama Era Reformasi sudah ada empat aturan yang diberlakukan untuk merubah struktur organisasi, yaitu: PP

84/2000, PP 8/2003, PP 41/2007, dan PP 18/2016. Selain di daerah, berbagai kementerian dan lembaga pemerintah pusat pun telah banyak mengalami perubahan struktur sebagai upaya untuk merespon tuntutan tersebut sebagaimana terlihat dari serangkaian revisi terhadap struktur organisasi pemerintah pusat berikut:

- a. Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 mengenai Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia yang telah beberapa kali direvisi melalui Peraturan Presiden No. 62/2005, No.90/2006, No.94/2006 dan No. 20/2008.
- b. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 mengenai Unit Organisasi dan Tugas Eselon I Kementerian Negara Republik Indonesia yang telah di ubah beberapa kali dengan dikeluarkannya serangkaian Peraturan Presiden, yaitu: No15/2005, No 63/ 2005, No.80/2005, No.66/2006, No. 91/2006 dan No.7/2007.
- c. Peraturan kelembagaan LPND diatur dengan Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 mengenai Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen yang telah direvisi beberapa kali melalui Keputusan Presiden No. 3/2002, 46/2002, 30/2003, 9/2004, 11/2005 dan 64/2005.

Mengacu aturan tersebut, terdapat tatanan kelembagaan struktur tersebut yang diharapkan mampu sebagai wadah para aparatur birokrasi untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Akan tetapi struktur tersebut, ternyata belum mampu merubah *mindset* aparat birokrasi yang berkerja. Seharusnya birokrasi yang diberikan kepercayaan harus memiliki integritas dalam berperilaku, bersikap, bekerja dengan sepenuh hati. Oleh karena itu, untuk menerapkan standar pelayanan publik yang konsisten tidak semudah yang kita bayangkan, butuh kerjasama dan komitmen yang kuat. Menurut Fukuyama (2002) dalam memberikan pelayanan publik yang mudah adalah melakukan perubahan sktruktur dan melakukan adopsi di berbagai negara maju, akan tetapi hal yang tidak seharusnya dilakukan adalah budaya birokrasi.

C. Strategi penerapan standar pelayanan

Konsep perubahan kelembagaan merupakan salah satu strategi dalam menerapkan penerapan standar pelayanan. yang merupakan tahapan atau proses yang sangat panjang melalui introduksi norma baru sampai pada tahapan legitimasi, yaitu ketika norma baru tersebut dapat diterima oleh anggota organisasi

dan menjadikannya sebagai *day-to-day practices*. Mengapa standar pelayanan publik dianggap sebagai norma, karena dalam penerapan standar ia meliputi dimensi-dimensi sebuah norma, yaitu: dimensi *cognitive* yang berisi mengenai bagaimana mengembangkan praktik-praktik yang mampu membantu organisasi mencapai tujuannya. Sebuah organisasi birokrasi tentu bertujuan untuk memberikan pelayanan publik yang prima sesuai dengan tuntutan masyarakat; *regulative*, yang berisi perintah terhadap anggota organisasi untuk melakukan praktik-praktik yang telah ditetapkan tersebut; dan *normative*, berisi anjuran yang tegas dengan mengatakan bahwa praktik-praktik yang dikehendaki tersebut memang selayaknya dilakukan oleh aparat birokrasi (cf. Scoot, 2003). Sebagai sebuah norma yang baru, standar pelayanan publik akan diterima oleh aparat birokrasi apabila memiliki ciri-ciri sebagai berikut: (1) Mampu meningkatkan efektivitas untuk mencapai tujuan organisasi; (2) Dapat digunakan sebagai cara yang efektif untuk menghemat energi dalam memberikan pelayanan publik sehingga tidak lagi bersifat *trial and error*; (3) Mampu mencerminkan kemampuan untuk merumuskan masalah dan menawarkan solusi yang dapat digunakan untuk pemecahan masalah tersebut; (4) Mampu digunakan sebagai alat untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik yang sudah dibuktikan kebenarannya di banyak tempat dalam waktu jangka panjang (cf. Stinchcombe, 2001 dan Goodin, 1996).

Sebagai sebuah norma baru yang ditawarkan untuk memecahkan persoalan pelayanan publik di Indonesia, standar pelayanan sangat jelas memiliki semua kriteria yang disebutkan tadi. Penerapan standar pelayanan publik akan dapat meningkatkan efektivitas kerja berbagai unit birokrasi yang bertugas memberikan layanan publik, mampu menghemat energi dan biaya yang dikeluarkan birokrasi karena adanya prosedur kerja yang jelas, mencerminkan bagaimana masalah pelayanan publik selama ini terjadi (lamban, prosedur yang berbelit-belit, tidak transparan, tidak akuntabel, tidak partisipatif, diwarnai praktik korupsi dan lain-lain) sehingga standar pelayanan yang dibuat diharapkan akan menjamin praktik tersebut tidak lagi dalam kegiatan pemberian layanan publik, dan jika standar pelayanan publik dilaksanakan dengan baik maka dalam jangka panjang kualitas pelayanan publik di Indonesia akan berhasil ditingkatkan.

Sebagai gambaran diberikan laporan pelaksanaan kegiatan lokakarya hasil analisis masalah penyebab pengaduan

masyarakat terhadap kinerja kantor pelayanan terpadu satu pintu (KPTSP) di Kabupaten Takalar dikerjasamakan antar pemerintah Takalar, Kementerian PAN, PKP2A II LAN Makassar dan GTZ SFGG tahun 2009 telah disimpulkan bahwa dari 600 responden yang diminta tanggapannya rata-rata belum puas terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh KPTSP, seperti masih berbelit-belitnya proses pelayanan, pelayanan tidak tepat waktu, petugas pelayanan sering tidak ada di tempat, standar pelayanan tidak ada, ruang tunggu sempit, kursi di ruang tunggu sudah rusak, sumber daya manusia yang kurang handal, AC tidak berfungsi, loket informasi tidak ada, petugas tidak serius dalam melayani, petugas tidak disiplin, banyaknya penawaran tidak resmi, persyaratan terlalu banyak, prosedur pelayanan tidak transparan, pejabat yang berwenang tidak ada di tempat, biaya pelayanan tidak pasti, standar pelayanan tidak ada, dan berbagai permasalahan lainnya yang terkait dengan pelayanan. Secara rinci, deskripsi jawaban para responden dapat dilihat pada Tabel 2 berikut ini:

Tabel 2. Deskripsi Pengaduan Masyarakat Terhadap Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Takalar Tahun 2009

No	Aspek Pengaduan Masyarakat	Jumlah	Persentase
1	Ruang tunggu sempit	388	64,67
2	Kursi tunggu sudah rusak	331	55,17
3	Pelayanan tidak tepat waktu	321	53,50
4	SDM yang kurang handal	297	49,50
5	Kurang sosialisasi jenis-jenis pelayanan kepada masyarakat	283	47,17
6	Aturan tentang pelayanan sudah kadaluarsa	114	19,00
7	Toilet tidak ada	477	79,50
8	AC di ruang tunggu tidak berfungsi	469	78,17
9.	Petugas pelayanan bukan PNS	338	56,33
10	Petugas tidak disiplin	274	45,67
11	Petugas kurang ramah	238	39,67
12	Tidak ada standar pakaian petugas pelayanan	235	39,17
13	Loket informasi tidak ada	229	38,17
14	Petugas tidak serius dalam melayani	219	36,50
15	Prosedur pelayanan berbelit-belit	205	34,17
16	Banyaknya penawaran tidak resmi (calo)	196	32,67
17	Nomor antrian di loket tidak ada	203	33,83
18	Persyaratan terlalu banyak	162	27,00

No	Aspek Pengaduan Masyarakat	Jumlah	Persentase
19	Prosedur pelayanan tidak transparan	155	25,83
20	Petugas pelayanan tidak ada di tempat	198	33,00
21	Pejabat berwenang tidak ada di tempat	151	25,17
22	Biaya pelayanan tidak pasti	135	22,50
23	Biaya pelayanan terlalu tinggi	101	16,83
24	Standar pelayanan tidak ada	172	28,67

Sumber: Laporan Kegiatan Lokakarya, Tahun 2009

Tabel 2 menunjukkan bahwa masyarakat Kabupaten Takalar sebagai pengguna layanan pada prinsipnya belum merasa puas dengan pelayanan yang diberikan, baik disebabkan oleh faktor sarana dan prasarana maupun disebabkan oleh kompetensi yang dimiliki oleh petugas pelayanan.

Agar, sebagai norma yang baru, standar pelayanan publik dapat dipraktikkan secara luas dalam organisasi birokrasi, maka Boin dan Christensen (2008) menganjurkan untuk mencermati tahapan-tahapan bagaimana norma muncul dan diterima sebagai berikut: (1) kemunculan norma, (2) penerimaan norma, (3) internalisasi norma, dan (4) legitimasi norma. Dalam ke empat tahapan tersebut maka ada momen-momen penting yang wajib diikuti agar norma dapat menjadi praktik yang legitimate. Pada tahap awal, sebagai sebuah norma yang baru maka syarat-syarat norma agar dapat diterima perlu dicermati. Dalam hal ini norma yang baru diharapkan lebih *powerfull* dalam mengatasi persoalan organisasi dibanding norma yang lama.

Dalam tahap penerimaan, isu yang penting untuk diamati adalah adanya konsensus diantara anggota organisasi bahwa norma tersebut merupakan praktik yang lebih disukai sebagai cara yang lebih baik "bagi anggota organisasi untuk menjalankan tugas mereka guna mencapai tujuan organisasi. Dalam tahapan ini hal yang paling kritis adalah perlunya kesesuaian antara norma baru yang diperkenalkan dengan budaya yang ada. Brunson dan Olsen (1993) mengatakan: *"the emerging norm can only win widespread approval if it fits with the cultural traditions and core values of the organization"*.

Dalam tahapan berikutnya, agar norma dapat diinternasiliasi oleh seluruh anggota organisasi menjadi praktik yang rutin dalam kegiatan sehari-hari maka norma tersebut harus menjadi bagian integral dari paradigma pembuatan kebijakan organisasi. Dalam kasus penerapan standar pelayanan publik, norma baru ini harus menjadi bagian dari perubahan paradigma besar pembuatan kebijakan publik untuk memperbaiki kualitas pelayanan dari paradigma lama (OPA) menuju paradigma baru

(NPS). Selain itu, norma standar pelayanan publik ini juga harus dimasukkan dalam SOP yang rutin, mekanisme pengawasan pegawai, pedoman pelatihan, pengangkatan dan penghentian, dan promosi (Boin dan Christensen, 2008). Bagi organisasi yang baru saja dibentuk, penerapan standar pelayanan publik sebagai norma baru tentu jauh lebih mudah dibanding dengan organisasi yang sudah lama eksis. Kasus keberhasilan provinsi dan kabupaten baru, misalnya Provinsi Gorontalo dalam menerapkan berbagai standar dan prosedur kerja birokrasi yang baru sebagai implementasi berbagai program reformasi birokrasi, menunjukkan bahwa bagi organisasi baru, yang masih mengembangkan budaya birokrasi, akan lebih mudah mengadopsi norma-norma yang baru dibanding dengan organisasi birokrasi yang sudah lama eksis dan sudah memiliki budaya birokrasi yang sudah lama diinternalisasi dan dipraktikkan selama bertahun-tahun. Lebih dari sekedar sesuai dengan budaya birokrasi, norma-norma yang baru tersebut juga harus melekat pada struktur organisasi birokrasi. Hal ini untuk menjamin agar norma tersebut tidak bertentangan dengan kewenangan yang ada dalam struktur sehingga dapat memfasilitasi: (1) pengawasan terhadap pelaksanaan norma-norma yang baru tersebut dan (2) menghindari konflik antar bagian dalam organisasi karena penerapan norma yang baru tadi.

Tahapan terakhir, adopsi standar pelayanan publik tersebut akan mendapatkan legitimasi dari anggota organisasi maupun masyarakat sebagai pengguna layanan. Eksistensi organisasi birokrasi publik tentu tidak dapat terlepas dari lingkungan yang melingkupinya, baik itu warga pengguna, politik, hukum, media, LSM, dan sebagainya. Dengan demikian keberhasilan penerapan standar pelayanan publik sebagai norma yang baru sangat tergantung sejauh mana kesesuaian antara norma tersebut dengan nilai-nilai yang dikembangkan di tengah-tengah masyarakat. Apabila penerapan standar pelayanan publik sejalan dengan nilai-nilai demokrasi, keadilan, keterbukaan dan akuntabilitas yang sekarang menjadi nilai yang ditinggikan oleh masyarakat maka standar pelayanan publik sebagai norma baru akan mendapat dukungan dari masyarakat maupun komponen lingkungan yang lain. Jika ini terjadi maka penerapan standar pelayanan publik akan mampu meningkatkan legitimasi organisasi birokrasi di mata masyarakat dan stakeholder yang lain. Secara teoritis, meningkatnya legitimasi organisasi publik dihadapan masyarakat akan memudahkan organisasi birokrasi untuk memperoleh berbagai sumberdaya yang dibutuhkan oleh

organisasi birokrasi, misalnya pajak, sehingga kelangsungan eksistensi organisasi birokrasi akan mendapatkan garansinya.

Selain proses sebagaimana digambarkan tadi, keberhasilan penerapan standar pelayanan publik sebagai norma baru juga akan sangat tergantung pada kepemimpinan yang ada. Penerapan standar pelayanan merupakan suatu proses perubahan yang seringkali menimbulkan suasana ketidakpastian diantara anggota organisasi tentang berbagai hal sebagaimana telah didiskusikan *e.g. recruitment, training*, sistem pengawasan, promosi dll, sehingga untuk memberi jaminan bahwa perubahan tersebut tidak akan merugikan anggota organisasi maka pimpinan organisasi publik perlu menunjukkan konsistensinya di dalam menerapkan norma-norma yang baru tersebut dengan *reward* dan *punishment* yang jelas. Lebih dari itu, di dalam sistem masyarakat Indonesia di mana budaya patronase masih sangat tinggi, keteladanan dari pimpinan organisasi dalam menerapkan norma yang baru tersebut akan menjadi unsur yang sangat pivotal sehingga anggota birokrasi yang lain akan mengikutinya. Kasus keberhasilan Kota Yogyakarta di dalam menerapkan standar pelayanan publik yang baik di daerah ini dapat dilihat dari keteladanan yang terus menerus yang ditunjukkan oleh Walikota Yogyakarta dalam mengkampanyekan perubahan paradigma bagaimana birokrasi memandang dirinya. Dalam setiap kesempatan Walikota Yogyakarta selalu menyampaikan bahwa dirinya adalah kepala pelayan, bukan penguasa. Dengan memberi contoh secara terus menerus tersebut maka anggota birokrasi di Kota Yogyakarta sedikit demi sedikit mulai menginternasiasi perubahan paradigma tersebut sehingga menunjang adopsi penerapan standar pelayanan publik.

Standar pelayanan publik dianggap sebagai suatu norma baru yang diperkenalkan pada birokrasi publik untuk memberikan respon terhadap berbagai perubahan nilai yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. Jauh berbeda dengan respon yang bersifat struktural di mana organisasi dapat beradaptasi terhadap perubahan struktur organisasi secara cepat untuk menanggapi perubahan lingkungan, adopsi terhadap norma baru memerlukan proses yang panjang dan melewati beberapa tahapan. Dalam setiap tahapan tersebut terdapat momen-momen yang kritikal dan harus dilalui sehingga adopsi terhadap norma baru dapat dilakukan. Agar momen-momen kritis dapat dilalui dengan baik dengan kepemimpinan organisasi publik menjadi salah satu determinan faktor yang akan menjamin perubahan norma tersebut dapat berjalan dengan sukses.

Bagi organisasi birokrasi, penerapan standar pelayanan publik sebagai norma yang baru juga akan memiliki arti strategis di masa mendatang karena penerapan standar tersebut akan berimplikasi pada menguatnya dukungan publik (legitimasi) bagi eksistensi organisasi birokrasi. Apabila ini terjadi maka organisasi birokrasi akan lebih mudah dalam memperoleh akses terhadap berbagai sumberdaya di masyarakat untuk menjamin kelangsungan hidupnya. Selain itu kepercayaan masyarakat terhadap organisasi publik akan meningkat, yang dapat berimplikasi pada tingginya kepuasan masyarakat dalam memperoleh layanan publik.

D. Kecerdasan Emosional Birokrat dan Kinerja Pelayanan Publik

Menurut Ely Susanto (2009), kecerdasan emosional (*El* atau *EQ*) merupakan sebuah konsep yang mendapat banyak perhatian dan menjadi topik penting, tidak hanya dari kalangan praktisi namun juga dari kalangan akademisi. Di kalangan praktisi, kecerdasan emosional menjadi sangat menarik karena banyak pakar mengklaim bahwa kecerdasan emosional merupakan faktor utama bagi kesuksesan seseorang, baik di lingkungan kerja maupun di kehidupan sehari-hari (Bar-On, 1997; Goleman, 1995; Goleman, 1997; Goleman, 1998; Slaski & Cartwright, 2003), seperti yang diungkapkan Goleman (1995) yang dikutip Rahim et al. (2002, p. 303) "*star performers with average ones in senior leadership positions, nearly 90% of the difference in their profiles was attributable to Emotional intelligence factors rather than cognitive abilities*". Sedang pakar yang lain mengklaim bahwa kecerdasan emosional dapat memberikan kontribusi dua kali lebih besar dibandingkan dengan kemampuan kognisi seseorang dalam meraih kesuksesan di tempat kerja (Chen, et al., 1990; Fatt & Howe, 2003 dalam Ely Susanto, 2009). Munculnya pandangan tersebut telah menggeser pemikiran dan pandangan yang berkembang di masyarakat akan pentingnya kecerdasan kognisi seseorang (IQ) dalam menggapai sukses di tempat kerja (Ely Susanto, 2009).

Seperti yang kita ketahui bersama, seberapa besar masyarakat percaya bahwa untuk bisa sukses di tempat kerja, seseorang harus mempunyai IQ tinggi, yang bisa dilihat dari prestasi akademik atau hasil tes kognisi lainnya (Singh, 2003). Namun pandangan itu telah berubah seiring dengan berkembangnya pemikiran bahwa kesuksesan seseorang tidak ditentukan oleh tinggi rendahnya IQ namun ditentukan oleh

kecerdasan emosional seseorang. Bahkan ada beberapa jenis pekerjaan yang menghasilkan *out put* baik jika dikerjakan oleh mereka-mereka yang mempunyai kecerdasan emosional, terutama pekerjaan-pekerjaan yang memerlukan nilai estetika yang tinggi (Mayer & Salovey, 1997; Matthews, et al., 2002).

Bagi kalangan akademis, perdebatan panjang berkisar pada domain kecerdasan emosional karena konsep kecerdasan emosional masih dianggap belum mempunyai domain yang tepat. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh perdebatan seputar apakah konsep kecerdasan emosional merupakan bagian dari kecerdasan seseorang atau *personality* seseorang (Davies, et al., 1998; Slaski & Cartwright, 2003) atau kemampuan interpersonal seseorang (Slaski & Cartwright, 2003; Woodruffe, 2001). Perdebatan-perdebatan tersebut akhirnya berujung pada munculnya polarisasi di kalangan para akademisi ke dalam dua kelompok. Kelompok pertama menganggap bahwa kecerdasan emosional merupakan bagian dari *personality* seseorang (Petrides & Furnham, 2001; Sevdalis, et al., 2007) sedang kelompok kedua menganggap bahwa kecerdasan emosional merupakan salah bentuk kecerdasan (Mayer & Salovey, 1997; Mayer, et al., 2004; Goldenberg, et al., 2006) yang kualitasnya bisa ditingkatkan melalui *training* (Cote & Miners, 2006).

Meskipun ada polarisasi di antara para peneliti kecerdasan emosional, namun sebagian besar hasil kajian ilmiah menunjukkan hasil yang hampir sama, terutama hasil penelitian yang menguji keterkaitan antara kecerdasan emosional dengan kinerja individu, baik pada level individu maupun tim. Mereka melihat bahwa ada hubungan yang positif antara kecerdasan emosional dengan kinerja individu dan tim (Cherniss & Adler, 2001; Goleman, 1998; Huy, 1999; Mayer, Salovey, & Caruso, 2000; Druskat & Wolff, 2001; Jordan, et al., 2000; Jordan & Troth, 2004; Abraham, 1999; Wong & Law, 2002; Law, et al., 2004). Meskipun demikian, dari kajian-kajian yang ada, hanya sedikit sekali yang mengkaji konsep kecerdasan emosional dalam konteks organisasi publik, terutama yang menggunakan birokrat sebagai responden kecuali kajian-kajian yang dilakukan oleh Iordanoglou (2007); Aydin, et al. (2007) dan Berman & West (2008).

Berdasarkan fakta tersebut, menurut Ely Susanto (2009) penting kiranya untuk melakukan kajian-kajian tentang kecerdasan emosional dalam konteks organisasi publik, terutama birokrat yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat untuk melihat apakah kecerdasan emosional

seseorang birokrat berkorelasi positif dengan kinerja pelayanannya. Lebih jauh Ely Susanto (2009) menyebut ada dua alasan yang mendasari mengapa kajian ini menarik untuk dilakukan. Pertama, birokrat atau pelayan publik adalah mereka-mereka yang setiap hari berinteraksi dengan masyarakat yang dilayani, yang datang dari bermacam latar belakang yang berbeda. Dalam memberikan layanan, mereka dituntut selalu memberikan layanan prima meskipun kadang yang dilayani membuat mereka stres dan marah. Dengan kecerdasan emosional yang dimiliki oleh pelayan publik akan bisa mengelola stres dengan baik sehingga mereka bisa berpikir jernih dan tetap bisa memberikan pelayanan yang terbaik. Kedua, meskipun organisasi publik dan swasta mempunyai kemiripan dalam hal prinsip-prinsip manajemen umum, namun menurut Denhardt (1991) kedua jenis organisasi tersebut berbeda dalam 3 hal: *ambiguity, pluralistic decision making and visibility*. Perbedaan tersebut tidak hanya berpengaruh dalam model perilaku namun juga pada tingkat stres, yang kesemuanya akan berujung pada kualitas layanan yang dihasilkan. Sudah tentu bahwa semakin tinggi stres yang terjadi maka semakin rendah kualitas layanan yang dihasilkan dan begitu juga sebaliknya semakin rendah stres yang terjadi akan semakin tinggi kualitas layanan yang dihasilkannya.

Dengan kecerdasan emosional yang dimiliki, pelayan publik akan mampu berpikir rasional dan jernih karena hakikatnya orang yang mempunyai kecerdasan emosional bisa memaksimalkan kinerja kognisinya dalam menghitung untung rugi dalam setiap kegiatan yang dilakukan (Andrade and May, 2004, dalam Ely Susanto, 2009). Tulisan ini mendiskusikan konsep kecerdasan emosional secara ilmiah termasuk di dalamnya akan didiskusikan tentang konsep kecerdasan emosional dan bagaimana konsep ini mampu membantu pelayan publik dalam meningkatkan kinerja pelayanannya.

E. Kecerdasan emosional: sebuah kajian teoritis dan empiris

Konsep kecerdasan emosional berasal dari penggabungan dua kata yaitu *emotion* (emosi) dan *intelligence* (kecerdasan). *Emotion* (emosi) merupakan kata yang *multiintepretative* dan kompleks sehingga tidak mudah untuk mencari definisi tunggal (Frijda, 2000; Goleman, 1995; Izard, 1978; Mayer, Salovey, et al., 2001; Solomon, 2000). Awalnya *emotion* (emosi) dipahami sebagai sesuatu yang negatif sehingga harus dikontrol dengan baik seperti yang diungkapkan oleh Salovey & Mayer (1990, p.

185) *"Western tradition views emotion as disorganized interruption of mental activity, so potentially disruptive that must be controlled"*. Pakar yang lain memaknai *emotion* (emosi) dalam konteks yang lebih positif dengan mengatakan bahwa emosi merupakan *"an organized mental response to an event that includes physiological, experiential, and cognitive aspect, among others"* (Mayer et al., 2001, p. 233-234). Selanjutnya pakar lain menjelaskan bahwa seseorang bisa mengalami emosi yang positif atau negatif misalnya marah, bahagia, sedih (Lazarus, 1991; Mayer et al., 2001) dan masing-masing mempunyai dampak yang berbeda terhadap perilaku dan kerja kognisi seseorang.

Sama dengan kata *emotion* (emosi), kata *intelligence* (kecerdasan) juga bermakna jamak. Ada yang mengartikan kecerdasan sebagai kemampuan umum yang dimiliki oleh seseorang dalam bertindak secara proporsional, berpikir secara rasional dan berhubungan dengan lingkungan secara efektif (Wechsler, 1958) sedang pakar lain memaknai kecerdasan sebagai *"seeing the similarities and differences among objects, being able to analyze parts and appreciate their relation to each other and as a whole, and generally, being able to reason validly within and across content domains"* (Mayer et al., 2001, p. 233).

Merujuk pada penjelasan di atas konsep kecerdasan emosional seharusnya didefinisikan sesuai dengan definisi kedua kata dasar tersebut. Namun kenyataannya, hal tersebut tidak terjadi. Ada banyak versi definisi tentang kecerdasan emosional. Perbedaan tersebut bersumber pada perbedaan asumsi dan teori yang digunakan. Sebagai penggagas awal konsep kecerdasan emosional, awalnya Salovey & Mayer (1990) mengaitkan definisi kecerdasan emosional dengan kecerdasan sosial yang dimunculkan oleh Thorndike (1920). Mereka mendefinisikan kecerdasan emosional sebagai *"the subset of social intelligence that involves the ability of individuals to monitor feelings and emotions as well as to discriminate among them and to use this information to guide their thinking processes"* (Salovey and Mayer, 1990, p.189). Sekitar tahun 1997 mereka merivisi definisi tersebut menjadi *"the ability to perceive accurately, appraise, and express emotion; the ability to access and/or generate feelings when they facilitate thought; the ability to understand emotion and emotional knowledge; and the ability to regulate emotions to promote emotional and intellectual growth"* (Mayer and Salovey, 1997, p. 10). Jika dicermati secara mendalam, definisi tersebut terdiri dari empat komponen yaitu: kemampuan untuk mengevaluasi dan mengekspresikan emosinya sendiri,

kemampuan untuk mengenali dan memahami emosi orang lain, kemampuan untuk mengatur emosi sendiri dan emosi orang lain, serta kemampuan untuk menggunakan emosi dalam rangka mencapai kinerja yang lebih baik (Davies, et al. (1998).

Pakar lain mendefinisikan kecerdasan emosional sebagai "*a non-cognitive intelligence which is defined as an array of emotional, personal, and social abilities and skills that influence individual's ability to cope effectively with environmental demands and pressures*" (Bar-On,1997, p. 14) atau "*a constellation of behavioural dispositions and self-perceptions concerning one's ability to recognize, process and utilise emotion-laden information*" (Zampetakis, et al., 2008). Perbedaan-perbedaan pemahaman terhadap konsep kecerdasan emosional tersebut bersumber pada munculnya dua kelompok besar dalam kajian kecerdasan emosional. Kelompok pertama menganggap kecerdasan emosional sebagai bagian dari kecerdasan dan menyebutkan sebagai *ability-based model of EI* (Mayer & Salovey, 1997; Mayer, et al., 2004; Goldenberg, et al., 2006) sedang kelompok kedua menganggap kecerdasan emosional bukan merupakan kecerdasan melainkan bagian dari *personality* dan menyebutnya sebagai *trait model of EI* (Petrides and Furnham, 2001; Sevdalis, et al., 2007). Sampai sekarang kedua kelompok masih terus menyampaikan argumen-argumennya terkait dengan klaim-klaim apakah kecerdasan emosional merupakan bagian dari kecerdasan atau *personality*. Kondisi seperti ini mengharuskan para peneliti yang akan mengkaji kecerdasan emosional untuk lebih berhati-hati terkait dengan pendekatan mana yang akan dipakai. Jika kecerdasan emosional dianggap sebagai bagian dari kecerdasan, alur berpikir yang dibangun harus mengikuti kelompok pertama, jika kecerdasan emosional dianggap sebagai bagian dari *personality* maka alur berpikir dan logika yang dibangun harus mengikuti kelompok kedua.

Jika dirunut dari sejarah munculnya konsep kecerdasan emosional, banyak pakar mengaitkan konsep kecerdasan emosional dengan teori kecerdasan sosial (*social intelligence theory*) yang dikembangkan oleh Thorndike (1920) (Hedlund & Sternberg, 2000; Landy, 2005; Wong & Law, 2002; Law, et al., 2004). Kecerdasan sosial merupakan "*the ability to perceive one's own and others' internal states, motives and behaviors and to act toward them optimally on the basis of that information*" (Mayer & Salovey, 1993, p. 435). Ada juga yang mengartikan kecerdasan sosial sebagai kemampuan untuk memahami kondisi lingkungan

sosial agar mampu merespon secara tepat (Guastello & Guastello, 2003). Tahun 1983, Gardner menyatakan bahwa ada tujuh bentuk kecerdasan di mana salah satunya kecerdasan tersebut adalah kecerdasan sosial. Sekitar tahun 1990, konsep kecerdasan mulai dikenal bersamaan dengan terbitnya sebuah tulisan oleh Salovey dan Mayer (1990) tentang kecerdasan emosional yang kemudian dipopulerkan oleh Goleman (1995). Seperti yang sudah dijelaskan di atas, awalnya Salovey dan Mayer mendefinisikan kecerdasan emosional sebagai bagian dari kecerdasan sosial. Kemudian mereka merevisi definisi kecerdasan emosional sebagai kemampuan untuk mengevaluasi dan mengekspresikan emosinya sendiri, kemampuan untuk mengenali dan memahami emosi orang lain, kemampuan untuk mengatur emosinya sendiri dan sekaligus emosi orang lain, dan kemampuan untuk menggunakan emosinya dalam rangka untuk mencapai kinerja yang lebih baik (Mayer & Salovey, 1997; Davies, et al. (1998). Goleman, yang mempopulerkan konsep kecerdasan emosional, membagi kecerdasan emosional menjadi lima dimensi yaitu *self awareness, self regulation, social skill, motivation, and empathy* (Goleman, 2001; Lee, 2003; Rahim et al., 2002). Selanjutnya, kajian-kajian kecerdasan emosional sangat dipengaruhi oleh pemikiran kedua tokoh tersebut yaitu, Salovey dan Mayer vs Goleman yang kemudian memunculkan kelompok akademis vs konsultan, selain pembagian kelompok *ability-based model of EI* vs *trait model of EI* seperti yang disebutkan di atas, yang masing-masing mengklaim akan kontribusinya terhadap perkembangan kecerdasan emosional.

Meskipun kajian tentang kecerdasan emosional mendapat perhatian yang begitu besar dari para peneliti dan praktisi namun dalam konteks ilmiah, banyak kritikan yang dialamatkan pada konsep ini. Pertama, definisi kecerdasan emosional dianggap terlalu luas dan kecerdasan emosional bukan merupakan bagian dari kecerdasan (Locke, 2005). Kedua, konsep kecerdasan emosional dianggap sebagai konsep yang prematur dan konsep ini kurang mendapatkan kajian atau penelitian yang ilmiah dan mendalam (Landy, 2005). Namun pakar lain tetap beranggapan bahwa konsep kecerdasan emosional merupakan konsep penting dalam dunia akademis maupun dunia kerja (Ashkanasy & Daus, 2005). Hal tersebut dibuktikan dengan semakin banyak kajian yang dilakukan oleh para peneliti di seluruh dunia. Misalnya kecerdasan emosional merupakan prediktor bagi kualitas kerja baik dalam level individu maupun tim (Cherniss & Adler, 2001; Goleman, 1998; Huy, 1999; Mayer, Salovey, & Caruso, 2000;

Druskat & Wolff, 2001; Jordan, Ashkanasy, Hartel, & Hooper, 2000; Jordan & Troth, 2004, Abraham, 1999; Wong & Law, 2002, Law, Wong, & Song, 2004). Di level individu, kecerdasan emosional tenaga penjualan (sales) bisa membantu meningkatkan kinerja penjualan (sales performance) (Deeter-Schmelz & Sojka, 2003; Wong et al., 2004). Dalam konteks kepemimpinan, kepemimpinan transformasional berkorelasi positif dengan kecerdasan emosional (Gardner & Stough, 2002).

Lebih lanjut mereka menjelaskan bahwa pemimpin transformasional adalah pemimpin yang mampu memahami emosinya sendiri dan emosi bawahannya, tahu bagaimana mengekspresikan emosinya kepada bawahannya berdasarkan informasi tentang pengetahuan akan emosinya sendiri dan bawahannya, mampu mengontrol dan mengelola emosi negatifnya sehingga tidak sampai menciderai dan merusak hubungan bawahannya. Dengan kata lain pemimpin yang transformasional adalah mereka-mereka yang memiliki kemampuan mengevaluasi dan mengekspresikan emosi sendiri, kemampuan mengenali dan memahami emosi bawahan, kemampuan mengatur emosi sendiri dan sekaligus emosi bawahan, dan kemampuan menggunakan emosi dalam rangka untuk mencapai kinerja yang lebih baik (Mayer dan Salovey, 1997; Davies, et al., 1998). Dengan kemampuan tersebut, pemimpin yang transformasional mempunyai rasa empati dan mampu menjaga hubungan yang baik dengan bawahannya. Kajian lain menemukan bahwa tingkat kecerdasan emosional yang rendah disinyalir bisa menjadi prediktor terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan penggunaan obat dan alkohol (Riley & schutte, 2003). Sebenarnya masih banyak kajian-kajian tentang kecerdasan emosional yang tidak akan mungkin ditulis secara detail. Dari kajian-kajian tersebut, jarang sekali ditemukan kajian-kajian kecerdasan emosional yang menggunakan birokrat atau pegawai pemerintahan sebagai responden kecuali kajian-kajian yang dilakukan oleh Iordanoglou (2007); Aydin, et al. (2007) dan Berman dan West (2008) sehingga kajian-kajian kecerdasan emosional dalam konteks organisasi publik terutama birokrat sangat menarik dan penting untuk dilakukan, tidak hanya karena organisasi publik dan organisasi swasta mempunyai perbedaan yang bisa berpengaruh pada pola perilaku anggotanya namun juga konsep kecerdasan emosional sudah dianggap bisa memberikan nilai positif terhadap perilaku seseorang. Orang sudah percaya akan kontribusi positif kecerdasan emosional namun penjelasan

ilmiahnya masih menjadi perdebatan di antara para ahli terutama mengukur pengaruhnya.

F. Kecerdasan emosional birokrat dan peningkatan pelayanan publik

Menurut Ely Susanto (2009) minimnya kajian-kajian kecerdasan emosional di organisasi publik terutama birokrat berimplikasi pada pertama, lemahnya penjelasan teoritis tentang dampak kecerdasan emosional birokrat terhadap perilakunya, terutama perilaku-perilaku yang terkait dengan pelayanan publik. Kedua, meskipun kajian-kajian ilmiah sudah banyak memberikan bukti bahwa kecerdasan emosional merupakan faktor penting bagi kinerja seseorang maupun tim seperti yang disebutkan di atas, namun hal tersebut belum banyak dibuktikan di organisasi publik karena kebanyakan kajian-kajian tersebut menggunakan setting organisasi swasta. Meskipun menurut Denhardt (1991) organisasi publik dan swasta mempunyai kesamaan dalam hal bagaimana mengalokasikan sumber daya-sumber daya yang terbatas, mengelola sumber daya manusia dan prinsip-prinsip manajerial lainnya namun Denhardt (1991) juga berpendapat bahwa kedua organisasi dibedakan dalam tiga hal yaitu *ambiguity*, *pluralistic decision making* and *visibility*. *Ambiguity* dalam konteks ini mengacu pada pengukuran kinerja di mana pengukuran kinerja organisasi swasta lebih jelas dan mudah dipahami sedang pengukuran kinerja sektor publik lebih sulit dioperasionalkan (*ambiguous*) sedang *pluralistic decision making* mengacu pada kuantitas kelompok dalam setiap pengambilan keputusan di mana organisasi publik melibatkan lebih banyak kelompok kepentingan dengan latar belakang yang beragam. terakhir *Visibility* yang mengacu pada kondisi di mana semua kegiatan dan kebijakan yang dibuat oleh organisasi publik selalu dimonitori oleh media massa dan masyarakat sehingga prinsip kehati-hatian menjadi prioritas sedang sektor swasta relatif tidak mengalami hal tersebut. Perbedaan-perbedaan tersebut akan membawa pengaruh yang berbeda terhadap perilaku individunya, yang nantinya juga akan berpengaruh terhadap tingkat stres dan masalah psikologi lainnya sehingga kajian-kajian kecerdasan emosional di sektor publik sangat menarik untuk dilakukan. Ketiga, minimnya kajian kecerdasan emosional di sektor publik, khususnya birokrat akan berpengaruh pada generalisasi temuan yang menyatakan bahwa kecerdasan emosional berpengaruh pada kinerja seseorang. Dengan memperbanyak kajian di sektor publik, generalisasi terhadap temuan tersebut bisa dihasilkan.

Meskipun belum banyak kajian yang mengkaji tentang dampak kecerdasan emosional terhadap peningkatan kinerja pelayanan publik namun kita bisa berspekulasi bahwa kecerdasan emosional birokrat bisa berpengaruh positif terhadap peningkatan kualitas pelayanannya terhadap masyarakat. Dengan meminjam bangunan logika dan teori-teori yang sudah ada, berikut akan dipaparkan mengapa dan bagaimana kecerdasan emosional birokrat bisa berpengaruh pada peningkatan kualitas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.

Sebagai pelayan masyarakat, pegawai publik atau birokrat harus memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat karena salah satu indikator kinerjanya ditentukan oleh seberapa puas masyarakat mendapat pelayanan dari mereka. Di sisi lain banyaknya masyarakat yang membutuhkan layanan yang cepat membuat pegawai publik atau birokrat harus pula bertindak dengan cepat. Ketidakmampuan memenuhi harapan mereka akan berujung pada caci maki dan sumpah serapah. Terkadang masyarakat tahunya hanya bagaimana mereka memperoleh pelayanan yang cepat tanpa mempedulikan bahwa mereka harus antri dan bergiliran. Kondisi ini terkadang membuat birokrat stres dan frustrasi. Namun karena fungsi mereka adalah sebagai pelayan masyarakat, maka mereka tetap dituntut untuk bisa memberikan pelayanan secara baik. Meskipun mereka stres, mereka harus bisa tetap tersenyum dan menunjukkan raut muka bahagia. Meskipun mereka marah, mereka tetap harus ramah dan menyapa dengan tutur kata yang lemah lembut. Mereka harus menunjukkan sifat layaknya aktor yang mampu mengubah karakternya sesuai dengan peran yang mereka mainkan. Hal tersebut bukan merupakan pekerjaan mudah karena mereka dituntut untuk mampu mengelola emosi mereka sendiri sehingga kemarahan dan stres tidak sampai mengganggu kinerja mereka dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Dalam kondisi seperti inilah peran kecerdasan emosional birokrat diperlukan untuk mengelola emosinya sehingga efek dari stres dan emosi negatif lainnya tidak sampai mengganggu kinerja. Bagaimana logikanya?

Seperti yang sudah dijelaskan bahwa kecerdasan emosional merujuk pada kemampuan umengevaluasi dan mengekspresikan emosi sendiri, kemampuan mengenali dan memahami emosi orang lain, kemampuan mengatur emosi sendiri dan emosi orang lain, dan kemampuan menggunakan emosi dalam rangka mencapai kinerja yang lebih baik. Seseorang dengan kemampuan seperti ini akan mampu mengenali dan memahami emosi diri sendiri dan orang lain serta mengetahui

cara mengenai bagaimana menggunakan informasi untuk mengontrol emosi tersebut untuk membangun hubungan yang baik dengan orang lain (Mayer and Salovey, 1997). Dari hubungan baik tersebut, maka bisa memfasilitasi seseorang untuk mencapai kinerja yang lebih baik karena pada hakikatnya, dalam setiap hubungan yang baik tersimpan pula potensi sumber daya yang sewaktu-waktu bisa dimanfaatkan untuk menyelesaikan pekerjaan, seperti yang ada dalam penjelasan teori modal sosial. Misalnya A tidak mampu mengerjakan pekerjaan B dan A mengetahui kalau C bisa mengerjakan pekerjaan tersebut. Karena A mempunyai hubungan yang baik dengan C maka A akan pergi ke C untuk bertanya bagaimana mengerjakan pekerjaan B. Setelah diberitahu oleh C akhirnya A bisa mengerjakan pekerjaan B. Ilustrasi sederhana tersebut setidaknya bisa menjelaskan logika tentang bagaimana hubungan baik bisa membantu seseorang meningkatkan kinerja. Selain itu, kecerdasan emosional seseorang juga dianggap membantu seseorang untuk mengelola stres (Bar-On, 1997; Gabel et al., 2005). Dengan kecerdasan emosional, seseorang akan mampu mengontrol dan menjaga diri mereka dari stres dan emosi negatif lainnya. Kecerdasan emosional juga dianggap mampu membantu seseorang untuk berkomunikasi dengan baik terhadap orang lain (Goleman, 1998; Matthews, et al., 2002) karena dengan kemampuannya untuk mengenali emosi diri dan orang lain, mereka bisa menentukan bentuk komunikasi mana yang tepat untuk berkomunikasi sehingga alur komunikasi menjadi kondusif untuk menyampaikan pesan.

Dari penjelasan di atas, ada tiga hal yang dapat digunakan untuk menjelaskan mengapa kecerdasan emosional birokrat bisa meningkatkan kinerja pelayanan kepada masyarakat. Pertama, dengan memahami kondisi emosi diri sendiri dan kondisi emosi masyarakat yang dilayani, seorang birokrat akan mampu menjaga hubungan baik dengan masyarakat yang dilayani. Dalam kondisi tertentu hubungan baik tersebut akan menghasilkan empati yang berdampak pada kepuasan bersama. Yang melayani akan tahu bagaimana rasanya jika sedang membutuhkan pelayanan sedangkan masyarakat bisa memahami bahwa yang membutuhkan pelayanan ada banyak orang. Kedua, dengan kecerdasan emosional seorang birokrat akan mampu mengontrol dan mengelola stres sehingga dampaknya tidak sampai ke masyarakat yang dilayani. Meskipun pekerjaan menumpuk karena banyaknya masyarakat yang meminta pelayanan, mereka harus tetap tersenyum sambil berkata dengan lemah lembut. Jika itu bisa dilakukan, niscaya kualitas

pelayanan akan menjadi baik. Ketiga, kecerdasan emosional dapat membantu seorang birokrat untuk berkomunikasi dengan baik dan lancar. Kecerdasan emosional seorang birokrat akan membantu mengoptimalkan kinerja kognisinya sehingga mereka bisa berpikir jernih untuk memformulasikan kalimat-kalimat mana yang tepat untuk disampaikan kepada masyarakat sehingga masyarakat tidak kecewa dan tersinggung. Dengan kejernihan berpikir dan ketenangan berperilaku, mereka akan mampu mengartikulasikan kata demi kata dengan jelas dan dengan tekanan yang lembut sehingga bisa memberikan kesejukan bagi masyarakat yang dilayani. Jika kondisi ini terjadi, model pelayanan dengan ketulusan hati akan tercapai. Dalam pemberian layanan, seorang birokrat tidak lagi mendasarkan pada rutinitas kerja sebagai pelayan masyarakat namun sudah dilandasi pada perasaan untuk memberikan layanan yang terbaik kepada masyarakat. Dengan demikian, berdasarkan pada ulasan tersebut, kita dapat berspekulasi bahwa kecerdasan emosional seorang birokrat akan mampu membantunya untuk meningkatkan kinerja pelayanan terhadap masyarakatnya.

Kecerdasan emosional merupakan konsep yang multiinterpretatif. Kajian-kajian empiris menunjukkan bahwa dengan kecerdasan emosional bisa memfasilitasi seseorang untuk meningkatkan kinerjanya baik dalam level individu maupun tim. Namun, minimnya kajian-kajian kecerdasan, emosional di sektor publik terutama pada birokrat atau pegawai pemerintahan berimplikasi pada lemahnya penjelasan teoritis tentang dampak kecerdasan emosional birokrat terhadap perilakunya, terutama perilaku-perilaku yang terkait dengan pelayanan publik. Meskipun kajian-kajian ilmiah sudah banyak memberikan bukti bahwa kecerdasan emosional merupakan faktor penting bagi kinerja seseorang maupun tim seperti yang disebutkan di atas, namun hal tersebut belum banyak dibuktikan di organisasi publik karena kebanyakan kajian-kajian tersebut menggunakan *setting* organisasi swasta. Dengan latar belakang tersebut, penting kiranya untuk mengkaji dampak kecerdasan emosional birokrat terhadap peningkatan kinerja pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut didorong oleh kenyataan bahwa birokrat yang memberikan pelayanan kepada masyarakat rawan terjangkit stres dan marah.

Dengan adanya kecerdasan emosional yang dimiliki mereka akan mampu mengelola stres dan marah dengan baik sehingga stres dan kemarahan tersebut tidak sampai

mengganggu kinerjanya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Bahkan stres dan rasa marah bisa diubah menjadi energi positif sehingga dapat membantu meningkatkan kualitas layanan. Ada tiga penjelasan mengapa kecerdasan emosional seorang birokrat akan menjadi prediktor bagi kinerja pelayanan kepada masyarakat. Pertama, kecerdasan emosional memfasilitasi seorang birokrat untuk membangun hubungan yang baik dengan masyarakat yang diberikan pelayanan. Kedua, kecerdasan emosional akan membantu seorang birokrat untuk mengelola stres dan emosi negatif lainnya sehingga hal tersebut tidak sampai mengganggu kinerja pelayanan. Ketiga, kecerdasan emosional akan membantu seorang birokrat untuk berkomunikasi secara baik dengan artikulasi jelas dan tekanan yang lembut sehingga dapat menciptakan kondisi pelayanan yang sejuk.

Dengan paparan di atas, beberapa rekomendasi yang bisa ditawarkan adalah menjadikan kecerdasan emosional sebagai salah satu kriteria untuk merekrut pegawai pemerintah yang baru terutama mereka yang berada di barisan terdepan dalam pemberian layanan kepada masyarakat. Kedua, perlunya dilaksanakan *training* kecerdasan emosional kepada birokrat terutama mereka yang berada di garda depan dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Ketiga, perlunya diperbanyak kajian-kajian yang mengaitkan antara kecerdasan emosional dengan kinerja pelayanan publik sehingga akan diperoleh penjelasan ilmiah tentang dampak kecerdasan emosional terhadap kinerja pelayanan publik.

G. Capacity Building Pengarusutamaan Gender

Menurut Nurhaeni (2009) hak asasi perempuan pada hakikatnya merupakan bagian integral yang tidak dapat terpisahkan dari hak asasi manusia, dimana kunci utama dari hak ini ialah (1) penghapusan segala bentuk diskriminasi yang didasari atas jenis kelamin (2) adanya peran serta dan keterlibatan seimbang antara laki-laki dan perempuan di semua tingkatan (Habsjah dalam Jurnal Perempuan Nomor 45 Tahun 2006). Hal ini sejalan dengan salah satu kriteria *good governance* yaitu *equality*, dimana semua warga negara, laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraannya. *Equality* (kesetaraan antara laki-laki dan perempuan) pada hakikatnya merupakan konsep yang menyatakan bahwa semua manusia (baik laki-laki maupun perempuan) bebas mengembangkan kemandirian personal mereka

dan membuat berbagai pilihan tanpa dibatasi oleh *stereotype* ataupun peran gender yang kaku (Unesco, 2002).

Upaya mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender telah menjadi komitmen global, memiliki akar historis kultural dan memiliki landasan hukum formal di Indonesia. Strategi yang dipilih Indonesia adalah dengan pengarusutamaan gender dalam pembangunan, baik di tingkat Nasional (lihat Inpres 9 Tahun 2000) maupun di tingkat daerah (lihat Permendagri 15 tahun 2008). Bahkan Menteri Pendidikan Nasional juga telah mengeluarkan Permendiknas Nomor 84 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan *Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Pendidikan*. Berdasarkan instruksi maupun peraturan menteri tersebut, maka setiap institusi pemerintah wajib menjadikan gender sebagai bagian yang integral dari perencanaan, pelaksanaan, *monitoring* serta evaluasi kebijakan, program maupun kegiatan yang mereka buat sesuai tugas dan fungsinya sehingga kesenjangan gender dalam berbagai bidang pembangunan dapat diperkecil, bahkan dihapus. Salah satu langkah strategis untuk mempersiapkan daerah agar mampu melaksanakan pengarusutamaan gender adalah melakukan *capacity building* pengarusutamaan gender (Nurhaeni, 2009).

Tulisan ini hendak membahas tentang bagaimana *capacity building* dirancang agar mampu memberi penguatan terhadap sumberdaya manusia, organisasi maupun penguatan jejaring (kemitraan) dalam melaksanakan pengarusutamaan gender di berbagai bidang pembangunan. Pokok-pokok pikiran dalam tulisan ini dikembangkan oleh Nurhaeni (2009) berdasarkan pengalaman aplikasi pengarusutamaan gender bidang pendidikan di Jawa Tengah tahun 2003 hingga 2008.

H. Definisi dan dimensi *capacity building*

Ada berbagai definisi dan perspektif tentang *capacity building*. Dalam arti sempit, Brinkerhoff (1996:7) mendefinisikan *capacity building refer to education and training in particular skills*. Dalam arti luas *capacity building refers to any and all effort targeted toward promoting socioeconomic and advancement*. Diantara kedua kutub tersebut, ada perspektif yang berada di tengah yang memfokuskan pada organisasi/institusi dan *the people who function within them* (Nurhaeni, 2009).

Capacity building pada hakikatnya merupakan serangkaian strategi yang dipilih suatu lembaga untuk kemudian dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsinya. Berbagai ahli mengembangkan lingkup yang berbeda-

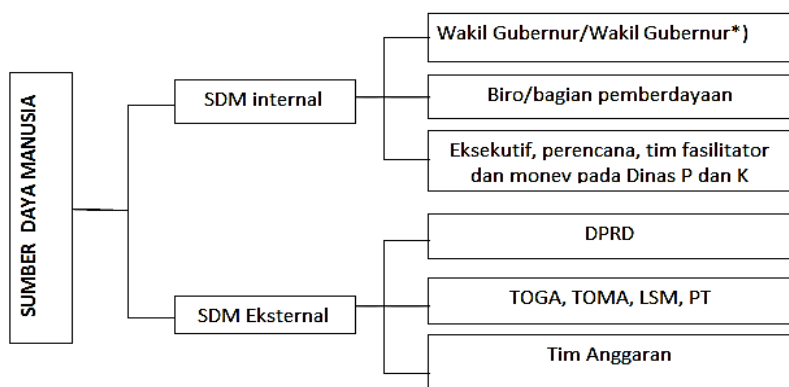
beda terkait dengan *capacity building*. Grindle (1997) memusatkan perhatian pada tiga dimensi (1) pengembangan sumber daya manusia; (2) penguatan organisasi; (3) reformasi kelembagaan. D. Eade (1998) memusatkan perhatian pada tiga dimensi pula, yaitu (1) individu; (2) organisasi; (3) *network*. *World Bank* memfokuskan perhatian pada lima dimensi (1) pengembangan SDM; (2) organisasi; (3) jaringan kerja interaksi organisasi; (4) lingkungan organisasi; (5) lingkungan kegiatan yang luas. UNDP memfokuskan pada tiga dimensi, yaitu (1) tenaga kerja manusia (SDM); (2) modal; (3) teknologi. *United Nation* memusatkan perhatiannya pada lima dimensi : (1) mandat atau struktur legal; (2) struktur kelembagaan; (3) pendekatan manajerial; (4) kemampuan fiskal lokal; (5) kegiatan-kegiatan program (Edralin, 1997 dalam Keban, 2004:182). Berdasarkan dimensi-dimensi sebagaimana disebutkan diatas, maka pada makalah ini sebagaimana ditulis oleh Nurhaeni (2009), akan dibatasi pada tiga dimensi sebagaimana telah dikemukakan oleh Grindle, 1997; D. Eade, 1998; World Bank; UNDP serta United Nation, yakni dimensi: (1) Pengembangan SDM; (2). Penguatan organisasi dan (3) *Networking*.

Dengan melihat lingkupnya, maka *capacity building* pada hakikatnya berkenaan dengan strategi menata *input* dan proses dalam mencapai *output* dan *outcome*, serta menata *feedback* untuk melakukan perbaikan pada tahap berikutnya (lihat Keban, 2004:183). Strategi menata *input* berkenaan dengan kemampuan lembaga menyediakan berbagai jenis jumlah dan kualitas sumber daya manusia dan non manusia agar siap melaksanakan tugas secara profesional pada saat diperlukan. Strategi menata proses berkaitan dengan kemampuan lembaga merancang, memproses dan mengembangkan kebijakan, organisasi dan manajemen. Strategi menata *feedback* berkenaan dengan kemampuan melakukan perbaikan secara berkesinambungan dengan mempelajari hasil yang akan dicapai, kelemahan-kelemahan input dan proses, serta mencoba melakukan tindakan perbaikan secara nyata setelah melakukan berbagai penyesuaian dengan lingkungan.

Persoalannya, *capacity building* yang sesungguhnya merupakan desain ideal bagi lembaga guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsinya, dalam pelaksanaannya masih dipandang sebagai proyek belaka, sehingga tidak dilaksanakan secara terencana dan berkelanjutan (Keban, 2004, 183). *Capacity building* seringkali tidak memberikan kemanfaatan bagi organisasi dalam meningkatkan kapasitas guna

melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Apabila hal ini terjadi, maka proses belajar dan menginstitutionalisasi sesuatu yang baru dan berguna sangatlah sulit dicapai (Nurhaeni, 2009). Sensitivitas *gender* sumberdaya manusia merupakan dimensi paling strategis untuk membebaskan manusia dari segala jenis bentuk diskriminasi atas dasar jenis kelamin. Dengan sensitivitas *gender* maka perbedaan biologis perempuan dan laki-laki tidak dijadikan sebagai alasan pembenaran untuk menciptakan hierarki dalam relasi sosial atas keduanya (Nurhaeni, 2009). Pada pelaksanaan pengarusutamaan *gender* (PUG), banyak ditemui inkonsistensi seperti perilaku politisi/birokrat yang bias *gender*, juga masih banyak aksi publik yang merugikan perempuan (Darwin, 2005: 84). Arivia (2006:4) mengemukakan bahwa "sepanjang sejarah di belahan dunia patriarki seperti di Indonesia, representasi isu-isu perempuan di segala bidang (politik, ekonomi, budaya, agama dan sebagainya), telah dikesampingkan dan ditolak di dalam wacana publik".

Pendapat tersebut mengindikasikan bahwa isu *gender* sering dikesampingkan dalam wacana publik dan perencanaan pembangunan. Dengan kondisi seperti ini maka wajar jika PUG kurang dianggap sebagai sebuah kebutuhan kebijakan publik yang cukup mendasar. Nugroho (2003: 260-261) mengemukakan bahwa salah satu strategi untuk menjalankan kebijakan yang tidak bias *gender* adalah adanya para pelaksana kebijakan yang pro kesetaraan *gender*. Karena itu peningkatan sensitivitas *gender* para pemangku kepentingan mutlak dilakukan. Pemangku kepentingan yang mutlak harus memiliki sensitivitas *gender* digambarkan pada gambar 2.



Gambar 2. SDM sebagai komponen kunci keberhasilan PUG pendidikan, Nurhaeni, 2009.

*) Keterangan: berdasarkan UU nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 26 berbunyi bahwa wakil gubernur adalah penanggung jawab

pelaksanaan PUG di tingkat provinsi dan wakil bupati adalah penanggung jawab pelaksanaan PUG di tingkat Kabupaten.

Desain *Capacity building* untuk peningkatan sensitivitas gender para pemangku kepentingan perlu dibuat secara berbeda, khususnya dengan memperhatikan jenjang otoritas dan tugas dari pemangku kepentingan tersebut. Dengan begitu maka tugas dari pemangku kepentingan akan semakin jelas sehingga komitmen dan sensitivitas gender akan semakin baik. Tabel 3 menggambarkan metode dan sasaran *capacity building* PUG pada dimensi pengembangan sumberdaya manusia di Jawa Tengah.

Tabel 3. Metode dan Sasaran *Capacity Building* Pengembangan SDM Sensitif Gender

No	Metode	Sasaran
1	Advokasi, <i>Round table discussion</i>	<i>Policy makers</i>
2	Pelatihan	• Perencana internal dinas
		• <i>Stakeholders</i> eksternal dinas
		• Guru, kepala sekolah
3	<i>Workshop</i>	<i>Policy makers</i> , perencana, <i>stakeholders</i> eksternal dinas, guru, kepala sekolah

Sumber: Dinas P dan K Provinsi Jawa Tengah, Nurhaeni (2009).

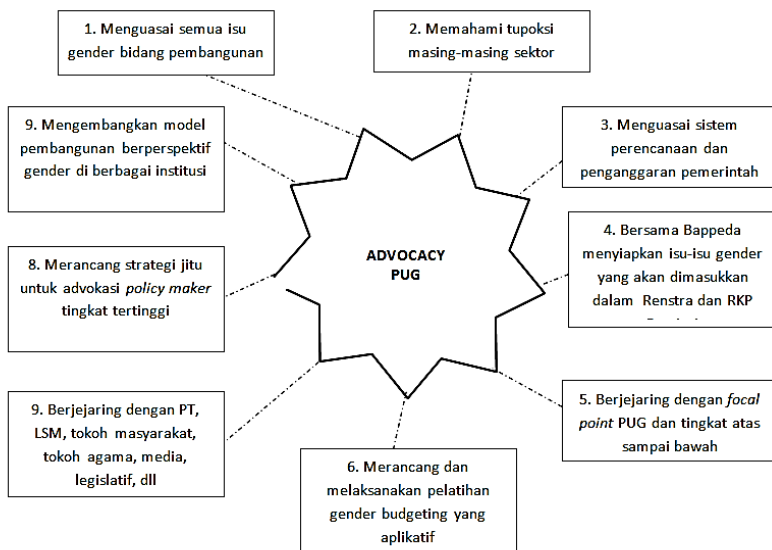
Capacity building pengarusutamaan gender yang dilakukan secara terus menerus pada *stakeholders* tingkat internal maupun eksternal Dinas Pendidikan dimaksudkan untuk meningkatkan pengetahuan dan komitmennya, sehingga mereka memiliki sensitivitas gender dan preferensi untuk mendukung PUG pendidikan, yang dapat termanifestasi dalam bentuk: (a) mendesain struktur dan budaya organisasi yang mampu menjadikan gender sebagai arus utama dalam setiap aktivitas organisasi mulai dari visi, misi maupun aksi organisasi; (b) menyediakan fasilitas sumber daya yang memadai, baik SDM, dukungan anggaran maupun dukungan sistem informasi data terpilah menurut jenis kelamin; (c) mendesain program-program pembangunan berperspektif gender, baik dalam bentuk *affirmative action* maupun dalam bentuk *gender mainstreaming*

pada perencanaan, pelaksanaan, *monitoring* maupun evaluasi pendidikan. Pengarus utama Gender Bidang Pendidikan dimaksudkan untuk menjamin bahwa kebijakan, program dan kegiatan pendidikan memberikan kesempatan dan manfaat yang sama bagi anak perempuan dan laki-laki. Upaya untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender telah ada sejak tahun 2000 digulirkan. Hal ini ditandai oleh lahirnya payung hukum kebijakan berupa Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG). Di bidang pendidikan, payung hukum kebijakan tersebut ditindaklanjuti oleh Permendiknas No. 84 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan pada tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Namun demikian, implementasi PUG di bidang pendidikan, khususnya di Kementerian Pendidikan Nasional telah dimulai sejak tahun 2002.

Program utama yang dilakukan untuk mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender di bidang pendidikan dilakukan melalui penguatan kapasitas kelembagaan (*capacity building*) terhadap para pengambil kebijakan dan pemangku kepentingan di bidang pendidikan, para perencana bidang pendidikan, para penulis buku/bahan ajar, para kepala/pimpinan satuan pendidikan, para tenaga pendidik dan kependidikan, dan stakeholders pendidikan lainnya. Pada tahap awal, penguatan kapasitas kelembagaan dilakukan pada tingkat pemerintah pusat, yaitu di 7 unit utama Kementerian Pendidikan Nasional. Mulai tahun 2003 pemerintah pusat bekerja sama dengan Pokja Pengarusutamaan Gender bidang pendidikan di 33 provinsi mulai mengembangkan model implementasi PUG bidang pendidikan. Kesetaraan dan keadilan gender di bidang pendidikan telah menjadi perhatian Kementerian Pendidikan Nasional sejak 2002. Hal ini merupakan wujud dari komitmen internasional yang telah dituangkan dalam *The International Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) yang telah diratifikasi dengan Undang-Undang No. 7/1984. Komitmen Kementerian Pendidikan Nasional dalam mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender juga mengacu pada komitmen internasional yaitu Education for All (EFA) yang tertuang dalam Kesepakatan Dakar, yaitu: (i) Memperluas dan memperbaiki keseluruhan perawatan serta pendidikan anak usia dini, terutama bagi anak-anak yang sangat rawan dan kurang beruntung, (ii) Menjamin bahwa menjelang tahun 2015 semua anak, khususnya anak perempuan, anak-anak dalam keadaan sulit dan mereka yang termasuk etnik minoritas, mempunyai akses dan menyelesaikan pendidikan dasar

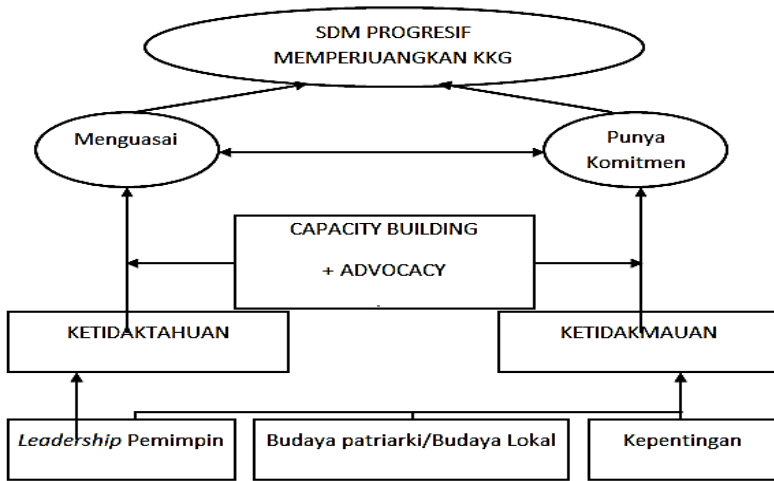
yang bebas dan wajib dengan kualitas yang baik, (iii) Menjamin bahwa kebutuhan belajar semua manusia muda dan orang dewasa terpenuhi melalui akses yang adil pada program-program belajar dan kecakapan hidup (*life skills*) yang sesuai, (iv) Mencapai perbaikan 50% pada tingkat keniraksaraan orang dewasa menjelang tahun 2015, terutama bagi kaum perempuan dan akses yang adil pada pendidikan dasar dan berkelanjutan bagi semua orang dewasa, (v) Menghapus disparitas gender dalam pendidikan dasar dan menengah menjelang tahun 2005 dan mencapai persamaan gender dalam pendidikan menjelang tahun 2015 dengan suatu fokus jaminan bagi perempuan atas akses penuh serta sama pada prestasi dalam pendidikan dasar dengan kualitas yang baik, (vi) Memperbaiki semua aspek kualitas pendidikan dan menjamin keunggulannya, sehingga hasil-hasil belajar yang diakui dan terukur dapat diraih oleh semua anak terutama dalam keaksaraan, angka dan kecakapan hidup (*life skills*) yang penting.

Selanjutnya, Nurhaeni (2009) mengemukakan bahwa advokasi adalah cara yang dapat dipergunakan untuk menumbuhkan sensitivitas gender SDM, khususnya terhadap *policy maker* yang otoritasnya sudah tinggi dan memiliki waktu yang sangat terbatas. Dengan otoritas yang tinggi dan waktu terbatas maka advokasi menjadi pilihan cukup jitu untuk menghindari kesan menggurui. Berdasarkan pengalaman di Jawa Tengah menurut Nurhaeni (2009) beberapa komponen penting yang harus dimiliki untuk melakukan advokasi gender antara lain: (1) menguasai semua isu gender bidang pembangunan; (2) memahami tupoksi masing-masing sektor; (3) menguasai sistem perencanaan dan penganggaran pemerintah; (4) menyiapkan isu-isu gender yang akan dimasukkan dalam Renstra dan RKP provinsi; (5) berjejaring dengan *focal point* PUG dari tingkat atas sampai bawah; (6) merancang dan melaksanakan pelatihan *gender budgetting* yang aplikatif; (7) berjejaring dengan Perguruan Tinggi, LSM, tokoh masyarakat, tokoh agama, media, legislatif, dll; (8) merancang strategi jitu untuk advokasi *policy maker* tingkat tertinggi, (9) mengembangkan model pembangunan berperspektif gender di berbagai institusi (lihat gambar 4).



Gambar 4: Advokasi Pengarusutamaan Gender (Pengalaman di Jawa Tengah), Nurhaeni (2009).

Menurut Nurhaeni (2009) pengalaman di Jawa Tengah menunjukkan bahwa faktor pendukung atau penghambat dalam mengintegrasikan perspektif gender pada kebijakan pembangunan adalah ketidaktahuan ataupun ketidakingintahuan orang akan konsep gender. Ketidaktahuan lebih berorientasi pada persoalan kapasitas pengetahuan SDM, sedangkan ketidakingintahuan lebih berorientasi pada motivasi SDM. Kedua hal inilah yang harus terus dikembangkan, baik melalui *capacity building* maupun advokasi. Apabila SDMnya menguasai dan memiliki komitmen yang kuat untuk mengembangkan keadilan dan kesetaraan gender, maka kebijakan-kebijakan yang dihasilkan juga akan memperhatikan perspektif gender, demikian pula sebaliknya. Gambar 5 menunjukkan kualifikasi yang perlu ada pada SDM yang menangani PUG pendidikan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.



Gambar 5 : Kualifikasi yang perlu ada pada personal PUG pendidikan dan faktor yang mempengaruhinya, Nurhaeni (2009).

Catatan: KKG =Kesetaraan dan Keadilan Gender

Ketidaktahuan ataupun ketidakmauan untuk memahami gender dipengaruhi oleh *leadership*, budaya patriarki/lokal maupun kepentingannya. Darwin (2001: 257) mengemukakan bahwa untuk membuat gender sebagai arus utama dari setiap organisasi, maka diperlukan pola kepemimpinan yang sensitif gender. Sarjunani (2006) mengemukakan bahwa *leadership* (kepemimpinan) berperan penting dalam memberikan arahan yang benar tentang pembangunan berwawasan gender. Pergantian pimpinan dari semula sensitif gender menjadi tidak sensitif gender seringkali membawa implikasi bahwa isu gender kemudian menjadi termarginalkan kembali. Sementara itu tanpa adanya kepemimpinan yang memiliki komitmen terhadap PUG, maka tidak ada curahan waktu, curahan pikiran, serta curahan bimbingan. Isuisu besar yang berada pada isu kelembagaan makro ini akan berimbas ke bawah kepada sulitnya mendudukkan kembali program gender.

Budaya patriarki merupakan salah satu variasi dari ideologi hegemoni dimana laki-laki diposisikan superior terhadap perempuan di berbagai sektor kehidupan, baik domestik maupun publik (Darwin, 2001:24). Budaya patriarki yang dilegitimasi oleh negara mengakibatkan perempuan berada pada posisi tawar yang sedikit lemah (Darwin, 2005: 169). ideologi menempatkan

perempuan sebagai *the second sex* dan ideologi familialisme yang mewujud dalam berbagai kehidupan (Lihat Abdullah, 2303: 17-18) mengakibatkan perempuan tidak mendapatkan tempat yang layak untuk mengaktualisasikan potensinya, terutama di ranah publik. Terkait dengan pengarusutamaan gender, ideologi patriarki perlu dirubah dari konvensional menjadi egaliter, sehingga perempuan maupun laki-laki dapat mengembangkan potensinya tanpa dibatasi oleh pandangan-pandangan *stereotype* yang merugikan salah satu jenis kelamin.

Hal penting lainnya adalah tidak adanya kekawatiran bahwa dengan PUG maka kepentingan seseorang atau sekelompok orang akan terancam. Spector (1997:2) mengemukakan bahwa berbagai macam kelompok *stakeholders* dapat menentang usaha untuk melegitimasi suatu kebijakan baru apabila hal tersebut akan mengganggu *status quo* mereka. Sehubungan dengan hal-hal tersebut maka ketidaktahuan dan ketidakingintahuan seseorang tentang keadilan dan kesetaraan gender harus diubah sehingga mereka paham dan memiliki komitmen terkait dengan persoalan gender.

Yuningsih (2007) dari Dewan Riset Daerah mengemukakan bahwa:

"sedikit sekali pemerintah kabupaten/kota yang memasukkan kebijakan tentang PUG, kesejahteraan dan perlindungan anak dalam peraturan perundang-undangan seperti Perda atau Peraturan Bupati/ Walikota. Isu-isu yang ditangani Pemerintah kabupaten/kota masih dominan pada hal-hal yang lebih mengarah pada pemenuhan kebutuhan praktis (Solopos, 2007)."

Beberapa hambatan yang masih sering dijumpai dalam pelaksanaan *capacity building* PUG dimensi SDM antara lain:

- a. Meski kegiatan *capacity building* sudah dirancang cukup baik dengan menetapkan persyaratan yang sangat jelas, ternyata tidak senantiasa dipatuhi. Misal untuk kegiatan *Round Table Discussion*, yang dipersyaratkan hadir minimal adalah kepala sub dinas. Pada kegiatan pelatihan untuk perencana, yang dipersyaratkan hadir adalah pegawai yang bertanggung jawab menyusun perencanaan. Pada kegiatan *workshop*, yang dipersyaratkan hadir adalah Kepala Dinas. Pada saat pelaksanaan kegiatan, seringkali peserta yang hadir tidak sesuai dengan yang dipersyaratkan. Akibatnya, meskipun mereka paham dan punya komitmen untuk mengintegrasikan

gender, namun mereka tidak punya cukup otoritas untuk melakukan perubahan di lingkungannya.

- b. Kelompok kerja PUG Pendidikan yang telah terbentuk melalui Surat Keputusan Kepala Dinas maupun Bupati belum dapat melaksanakan peranannya secara optimal dan baru sebatas administratif belaka. Hal ini terjadi karena tidak adanya dukungan sumber daya, khususnya anggaran untuk pemberjalanan program kegiatan. Akibatnya, pokja sebagai wadah pembelajaran bersama dan berjejaring tidak berfungsi sebagaimana yang diharapkan.

Organisasi perlu memiliki sistem atau seperangkat nilai berupa simbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi ke dalam pemikiran dan selanjutnya seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan ke dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota dari sebuah organisasi.

Davis (1984) dalam Tjahjono (2003:10), mendefinisikan bahwa budaya organisasional sebagai pola keyakinan dan nilai-nilai (*values*) organisasional yang dipahami, dijiwai dan dipraktikkan oleh organisasional sehingga pola tersebut dapat memberikan arti tersendiri dan menjadi dasar aturan berperilaku dalam organisasional. Dwiyanto (2002:88) mendefinisikan budaya organisasi sebagai:

"sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki symbol, orientasi nilai, keyakinan, pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi ke dalam pikiran. Seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap anggota dari sebuah organisasi yang dinamakan birokrasi (2002:88)."

Dalam konteks budaya organisasional, pola keyakinan dan nilai-nilai (*values*) organisasional perlu dipahami, dijiwai dan dipraktikkan oleh organisasional sehingga pola tersebut memberikan arti tersendiri dan menjadi dasar aturan berperilaku dalam organisasional. Dengan demikian, seperti yang dikatakan oleh Kreitner dan Knicky (1995) dalam Tjahjono (2003: 11), budaya organisasi berperan penting sebagai perekat sosial yang mengikat semua anggota organisasi secara bersama-sama dan mengarahkan perilaku anggota organisasi tersebut.

Fungsi penting budaya organisasional, ialah: 1) memberikan suatu identitas organisasional kepada para anggota organisasi; 2) memfasilitasi atau memudahkan komitmen kolektif;

3) meningkatkan stabilitas sistem sosial, serta memilih *sense* terhadap sekitarnya.

Menurut Darwin (2001), dalam rangka membuat gender sebagai arus utama dari setiap organisasi, sejumlah hal berikut ini perlu dilakukan yaitu: (1) menjadikan kesetaraan gender sebagai misi organisasi; (2) menerjemahkan misi tersebut ke dalam tujuan dan sasaran operasional, serta mengaplikasikan tujuan tersebut ke dalam program organisasi sensitif gender; (3) mengembangkan pola kepemimpinan yang sensitif gender; (4) mengembangkan pola hubungan antar individu di organisasi dan dengan individu di luar organisasi yang sensitif *gender*; (5) mencegah bias gender dalam komunikasi organisasi; (6) membebaskan sistem pembagian kerja yang bias gender; (7) mendayagunakan sumberdaya organisasi untuk mendukung upaya kesetaraan gender; dan (8) menciptakan jaringan dan kolaborasi dengan lingkungan luar sehingga upaya kesetaraan gender dapat berlangsung secara integratif.

Di Jawa Tengah, upaya membangun budaya organisasi pro keadilan dan kesetaraan gender dimulai dengan pembentukan dan penguatan *pioneer* gender, baik secara individual dalam bentuk gender *focal point* maupun secara kelompok dalam bentuk kelompok kerja (pokja) *gender*. *Pioneer-pioneer gender* yang selanjutnya berkembang menjadi *gender focal point* dan atau pokja gender diharapkan mampu menjembatani permasalahan-permasalahan yang muncul tanpa terikat pada struktur birokrasi yang ada. Pada contoh kasus di Jawa Tengah misalnya, Bapak Jasman menuturkan "*saya mengawali kegiatan ini dengan menciptakan pioneer-pioneer gender. Selanjutnya saya mengupayakan agar pioneer ini terus berkembang dan bila perlu ditanam di sub dinas lain sebagai gender focal point dan atau pokja gender*".

Lebih lanjut diungkapkannya "*pioneer-pioneer gender terus menerus saya libatkan dalam kegiatan capacity building, supaya otaknya terasah, ketrampilan dan kemahirannya bertambah dan pada akhirnya mereka dapat menjalankan perannya, baik sebagai fasilitator pelatihan maupun dinamisator di lingkungan kerjanya*"

Salah satu pionir yang berhasil dihubungi, Ibu Widyartini menyatakan, "*semula saya diajak membantu untuk mencatat proses pelatihan sebagai bahan membuat proceeding laporan pelatihan, terus pada tahap berikutnya saya diminta ikut pelatihan, kemudian tahap berikutnya saya sudah diminta untuk menjadi fasilitator*".

Menumbuhkan *pioneer-pioneer* gender ini sekarang bahkan sudah diperluas sampai ke tingkat kabupaten/kota di Jawa Tengah dan mereka berinisiasi membentuk forum *pioneer* gender bidang pendidikan, forum guru peduli gender, forum kepala sekolah peduli gender, dan lain-lain. Berkembangnya *pioneer*, *focal point* dan forum gender ini pada akhirnya mampu membangun budaya organisasi yang mengedepankan nilai kesetaraan dan keadilan gender.

Terbangunnya budaya organisasi pro keadilan dan kesetaraan gender mendorong inisiasi diperjuangkannya gender masuk sebagai bagian dari Rensra Dinas Pendidikan dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Jawa Tengah. Pada tahap awal, telah dilakukan penyusunan dokumen "*Position Paper* Pengarusutamaan Gender Bidang Pendidikan". Sekarang *Position Paper* tersebut digunakan sebagai acuan para pengambil kebijakan bidang pendidikan dalam melaksanakan pembangunan pendidikan yang berkeadilan gender dan menjadi bagian yang diperjuangkan dapat masuk ke dalam RPJMD Provinsi Jawa Tengah.

I. Penguatan Jejaring dan Kemitraan

Jaringan kerja (*networking*) adalah *process of being willing to listen from each other* (proses kebersamaan untuk saling mendengarkan antara satu sama lain). Terdapat dua jenis jaringan, yaitu: (1) fungsional, yang mementingkan partisipasi, relevansi, dan pragmatisme; dan (2) institusional, yang mementingkan keanggotaan, koordinasi, dan formalitas. Riege dan Lindsay (2006:24) mengemukakan betapa pentingnya pengembangan kebijakan publik melalui *knowledge based partnerships with stakeholders*. Pandangan Riege dan Lindsay ini berasal dari asumsi bahwa *public policies and major policy changes often need the input and support of multiple stakeholders who may have differing views of what policies should be*. Karena itu Riege dan Lindsay berpendapat bahwa *every public service involves a wide range of relationships between policy makers and stakeholders, and enhanced partnerships with those stakeholders potentially provides a cost-effective way of obtaining good or better quality knowledge in an increasingly resources-constrained environment* (2006:27).

Mc. Adam dan Reid (2000:317-329) menyatakan adanya empat hal pokok yang saling berinteraksi dalam pengetahuan manajemen (*knowledge management*), yaitu konstruksi pengetahuan (*knowledge construction*), mewujudkan pengetahuan

(*knowledge embodied*), diseminasi pengetahuan (*dissemination knowledge*) serta aplikasi pengetahuan (*the application of knowledge*), maka tujuan pokok kemitraan (*partnership*) antara pemerintah dengan *stakeholders* adalah untuk memfasilitasi transfer pengetahuan dan transfer sosial yang berbasis ilmu pengetahuan efektif antar *stakeholders* dengan pemerintah.

Menurut Nurhaeni (2009) pada kasus di Jawa Tengah dikembangkan jaringan kerja sebagai media proses tukar menukar informasi, membagi pengalaman, saling mendukung kampanye dan berbagai isu yang menjadi perhatian bersama, mengembangkan kesamaan sikap komitmen bersama dalam berbagai hal yang menjadi isu kesetaraan dan keadilan gender (Bapermas, 2005). Keberadaan jaringan kerja tersebut sangat penting dan diperlukan untuk mengatasi berbagai keterbatasan, baik yang terdapat dalam individu, kelompok, maupun organisasi. Jaringan kerja juga merupakan perwujudan kemitraan kerja yang memang perlu dibina agar organisasi dapat melakukan pembagian kerja secara efektif dan efisien dalam mencapai tujuannya. Kemitraan dapat dijalin antar organisasi, baik organisasi pemerintah dan antar organisasi kemasyarakatan di tingkat lokal, nasional, regional, dan internasional.

Dikemukakan oleh Bapermas (2005), ada tiga prinsip dasar yang diperjuangkan dalam jaringan kerja (*networking*), yaitu: (1) *equity and social justice* (*kesetaraan dan keadilan sosial*); (2) *democracy and people's participation* (*demokrasi dan partisipasi masyarakat*); (3) *sustainable development* (*pembangunan yang berkelanjutan*).

Dalam upaya untuk memperkuat dan melegitimasi jaringan kerja (*networking*) yang sudah dibangun bersama, maka Bapermas telah membangun prinsip-prinsip saling menghargai dan mempercayai, akuntabilitas yang transparan, proses timbal balik, saling memahami konteks dan isu yang menjadi fokus perjuangan, sikap saling terbuka untuk belajar bersama dari sesamanya, serta adanya komitmen jangka panjang untuk terus menjalin kerjasama.

Dengan terbangunnya jejaring, maka hubungan kerjasama antar lembaga yang terlibat didalamnya dapat ditingkatkan karena mereka saling belajar dari pengalaman, meningkatkan komunikasi, memaksimalkan penggunaan sumber daya yang ada dan dimiliki setiap lembaga, melakukan evaluasi bersama, menyediakan mekanisme kerja bersama, dan menilai bersama struktur kelembagaan masing-masing lembaga yang terlibat untuk

memastikan bahwa lembaga-lembaga yang terlibat mempunyai visi dan misi yang sama tentang isu yang diperjuangkan.

Dalam berjejaring, yang paling penting untuk mendapatkan perhatian bersama di antara lembaga yang terlibat, yaitu seringnya terjadi gesekan atau hubungan kerja sama yang tidak dapat berjalan mulus karena masing-masing membela kepentingan yang berbeda. Menurut Bapermas Provinsi Jawa Tengah (2005), terdapat tiga pola hubungan yang dapat terjalin antar lembaga pemerintah dan stakeholders (organisasi kemasyarakatan, perguruan tinggi, partai politik, dll), yaitu pola hubungan asosiatif, paralel, dan konklutif.

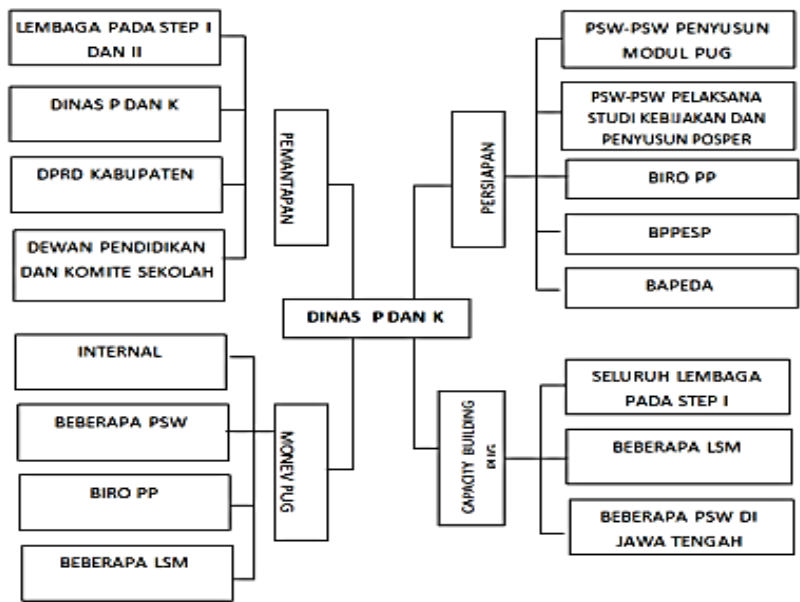
Pada pola hubungan asosiatif (hubungan yang sangat dekat, saling mendukung dalam pelaksanaan kebijakan dan program), seringkali *stakeholders* dianggap sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah. Pada pola hubungan paralel terjadi hubungan yang setara antara pemerintah dan lembaga lain yang terlibat, saling tidak bergantung dalam pembiayaan kegiatan, saling mendukung, mempengaruhi, dan mengubah/ korektif, di antara lembaga yang terlibat proses saling belajar, duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi dengan pola kerja *team work*. Pada pola hubungan konklutif, terjadi hubungan yang saling mengambil jarak, tidak saling bergantung dan ada penentangan, bersifat korektif dan menentang.

Menurut Sarjunani (2006) dalam Nurhaeni (2009), cara-cara untuk menyelesaikan isu-isu gender bisa dilakukan salah satunya dengan membangun jejaring dengan lembaga-lembaga maupun individu-individu yang strategis. Dengan demikian, upaya-upaya untuk melakukan *gender mainstreaming* menjadi lebih mudah ketika terbangun jejaring (*network*) yang kuat antara perguruan tinggi, pemerintah maupun masyarakat yang peduli gender.

Di Provinsi Jawa Tengah, pembentukan jejaring dan penguatannya dilakukan melalui proses pembelajaran yang terus menerus dilakukan. Pada tahap awal (*step 1*) program PUG pendidikan, jejaring yang dilakukan baru terbatas pada beberapa Pusat Studi Wanita sebagai penyusun modul PUG pendidikan dan Pusat Studi Wanita pelaksana studi kebijakan dan penyusun *position paper*. Jejaring ini dilakukan karena Dinas P dan K sudah mempunyai komitmen untuk memperjuangkan kesetaraan dan keadilan gender, tetapi belum memiliki kapasitas yang memadai untuk melaksanakannya. Jejaring juga dibangun dengan BPPLSP dan Bapeda. Pada *step 2 (capacity building)*, jejaring yang telah terbangun pada *step 1* diperluas dengan melibatkan LSM (khususnya dalam pengembangan program penanganan kekerasan terhadap

perempuan di sekolah) serta PSW lain di Jawa Tengah untuk memperkuat barisan sebagai *focal point* dan fasilitator gender di daerah.

Pada *step* 3 (pemantapan PUG) jejaring yang sudah terbentuk pada *step* 1 dan 2 diperluas dengan melibatkan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, DPRD serta dewan pendidikan dan komite sekolah di tingkat kabupaten. Pada *step* 4 (money PUG) jejaring dikembangkan dengan PSW di Jateng, Biro PP maupun beberapa LSM peduli pemberdayaan perempuan. Lembaga-lembaga yang berjejaring dengan dinas P dan K Provinsi Jawa Tengah digambarkan pada gambar 6.



Gambar 6. Jaringan (networking) PUG Pendidikan di Provinsi Jawa Tengah, Nurhaeni (2009).

Pembentukan dan pengembangan jejaring serta *partnership* antar pihak-pihak yang berkomitmen terhadap keadilan dan kesetaraan. gender (eksekutif, legislatif, LSM, perguruan tinggi/pusat studi gender maupun unsur masyarakat) akan memperkuat intensitas perencanaan dan pelaksanaan PUG bidang pendidikan. Melalui jejaring dan *partnership* akan terbentuk mekanisme pembelajaran bersama sehingga dapat dilakukan: (a) reformasi kebijakan dalam bentuk *policy inovation* (mengembangkan inovasi kebijakan pendidikan responsif gender), *policy succession* (menjalankan kebijakan pendidikan responsif

gender), maupun *policy coercion* (peningkatan status hukum dokumen kebijakan pendidikan dari *position paper* berdasarkan SK Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan menjadi Peraturan Daerah; (b) reformasi organisasi melalui pendekatan *normative*, yaitu bekerjanya para profesional untuk mengubah organisasinya sejalan dengan nilai-nilai keadilan dan kesetaraan gender, baik berupa perubahan visi dan misi organisasi, perubahan *mindset* SDM menjadi berperspektif gender, perubahan sistem informasi pendidikan yang terpilah menurut jenis kelamin serta perubahan kinerja organisasi yang diukur berdasarkan kriteria keadilan dan kesetaraan gender. Pembentukan dan penguatan jaringan serta kemitraan dapat memungkinkan terjadinya proses pembelajaran bersama antara *stakeholders* internal dengan *stakeholders* eksternal Dinas Pendidikan dan Kebudayaan melalui debat publik, sehingga muncul sensitivitas gender serta perubahan budaya organisasi menuju keadilan dan kesetaraan gender.

Capacity building dalam bentuk penguatan kapasitas SDM yang dilakukan secara berjenjang dari top eksekutif hingga pelaksana di tingkat *grass root* akan meningkatkan sensitivitas, pengetahuan dan kesadaran *stakeholders* untuk mengintegrasikan keadilan dan kesetaraan gender dalam kebijakan-kebijakan yang mereka buat. Apabila desain advokasi dan *capacity building* dirancang dengan baik, sesuai kebutuhan daerah dan kemudian ditaati, maka integrasi keadilan dan kesetaraan gender dalam kebijakan pembangunan relatif mudah untuk dilakukan, demikian pula sebaliknya. Untuk mendukung terbangunnya SDM yang pro keadilan gender, maka diperlukan adanya kepemimpinan yang sensitif gender serta perubahan ideologi bias gender menjadi egaliter sehingga tidak adalagi pihak-pihak yang merasa "terancam" kedudukannya terkait dengan upaya mewujudkan keadilan dan kesetaraan gender. Untuk itu, organisasi perlu mengembangkan budaya organisasi, visi dan misi serta rencana operasional pro keadilan dan kesetaraan gender.

Pada akhirnya, kemitraan antar berbagai pemangku kepentingan (*multi stakeholder partnerships*) merupakan komponen dalam melakukan perubahan kebijakan netral gender menjadi responsif gender melalui pengarusutamaan gender. Melalui *multi stakeholder partnerships* terjadi transfer pengetahuan dan *resources* antara *stakeholders* sehingga terjadi proses pembelajaran bersama, dan dapat memperkuat aliansi strategis untuk melakukan perubahan kebijakan. Keberhasilan memasukkan dimensi keadilan dan kesetaraan gender dalam dokumen resmi kebijakan daerah dengan status hukum yang

tinggi (Perda) semakin mempermudah pengimplementasian pengarusutamaan gender.

J. Kapasitas lokal (daerah)

Pemerintahan daerah mungkin memiliki kewenangan politik dan akses terhadap sumberdaya secara luas, akan tetapi jika tidak didukung oleh kapasitas yang cukup untuk meleksanakan kewenangan tersebut, tujuan desentralisasi juga sulit diharapkan hasilnya. Kapasitas yang tidak memadai seringkali digunakan sebagai kontra argumen dalam usulan-usulan perlunya kebijakan desentralisasi desentralisasi diimplementasikan (Azfar, dkk, 1999). Secara sederhana, kapasitas merupakan basis otonomi (kemandirian) daerah, karena kapasitas atau kemampuan ini adalah modal dasar bagi kemandirian. Selain itu, kemandirian dan kapasitas daerah menjadi sesuatu yang inheren dalam proses desentralisasi. Cheema dan Rondinelli (1983) menjelaskan bahwa desentralisasi ialah membangun kapasitas sebelum menyerahkan tanggung jawab atau pendapatan kepada tingkat pemerintahan di bawahnya. Metode ini didasarkan atas kekhawatiran mengenai pengeluaran yang tidak bertanggungjawab, korupsi lokal, kesenjangan antar daerah dan menurunkan kinerja pelayanan publik, selain faktor keengganan pemerintah pusat untuk memberikan sebagian otoritasnya. Pendapat lain mengatakan bahwa desentralisasi dan penguatan kapasitas bisa berjalan seiring, karena pelaksanaan prinsip-prinsip dalam desentralisasi itu sendiri menjadi cara yang paling baik untuk mengembangkan kapasitas lokal.

Pengembangan kapasitas (*capacity building*) secara sederhana didefinisikan sebagai proses atau aktivitas yang digunakan untuk meningkatkan kemampuan personal atau institusional untuk mewujudkan berbagai tujuan. Beberapa analis menyebutkan bahwa kurangnya kapasitas, selain beberapa faktor yang lain, menyebabkan desentralisasi tidak efektif dan tidak diinginkan oleh negara berkembang. Namun demikian, secara umum banyak bukti yang menunjukkan bahwa desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas lokal sebagai akibat dari akses yang lebih besar dari pemerintah lokal untuk mendapatkan jatah sumberdaya nasional dan mengelola sendiri sumberdaya lokal, sehingga mendorong pengembangan ketrampilan manajemen dan perencanaan publik.

Kapasitas adalah sebuah konsep yang sangat teknokratis, yang didalamnya mengandung makna tentang keahlian, ketrampilan, profesionalitas, efisiensi dan efektivitas. Istilah ini

sudah sangat dikenal dalam manajemen pemerintahan. Fiszbein mendefinisikan kapasitas sebagai kemampuan individual, organisasi dan sistem untuk menjalankan dan mewujudkan fungsi-fungsinya secara efisien, efektif, dan berkelanjutan. Kapasitas tersebut harus dilihat sebagai kemampuan untuk mencapai kinerja, untuk menghasilkan keluaran-keluaran (*outputs*) dan hasil-hasil (*outcomes*). Kapasitas tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang statis, melainkan harus ditempatkan di dalam suatu konteks dinamis dengan kondisi-kondisi kerangka maupun perkembangan jaman yang telah berubah. Oleh karena itu, pengembangan kapasitas juga dilakukan dalam tiga tingkatan yaitu individu, institusional (organisasi) dan sistem.

Kapasitas yang bekerja dalam 3 (tiga) tingkatan tersebut merupakan rangkaian persoalan manajerial yang oleh Uphoff (1997) dibagi dalam 4 (empat) bidang keahlian umum: mengidentifikasi dan menganalisis persoalan lokal untuk merencanakan tanggapan yang tepat; mengerahkan dan mengelola sumberdaya; mengkomunikasi dan mengkoordinasikan implementasi kebijakan; dan memecahkan konflik lokal. Sejalan dengan pendapat Fiedler dan Suazo (2002), keempat hal tersebut merupakan kapasitas pokok dalam menjalankan proses desentralisasi, sekaligus untuk menjawab prasyarat pokok yang harus dimiliki pemerintah lokal serta strategi dan langkah-langkah untuk mengembangkan kapasitas daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Keempat bidang tersebut tentu relevan untuk membuat kerangka tentang kapasitas daerah. Berdasarkan kedua pendapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa kapasitas mencakup kemampuan dalam membuat rencana-rencana atau langkah-langkah strategis sebagai respon atas kewenangan yang diperolehnya. Kemampuan ini utamanya untuk merencanakan program-program yang tepat guna memperluas pendekatan korporatif ke tingkat lokal, untuk membuat program-program menjadi lebih sensitif terhadap berbagai kepentingan lokal, sekaligus untuk mendekatkan berbagai aparatur kebijakan pembangunan dengan kasus-kasus lokal.

K. New Public Management (NPM) dalam Pelayanan Kesehatan

Walaupun era *New Public Management* (NPM) sudah dimulai sejak pertengahan tahun 1980-an, perdebatan antara fungsi sektor publik atau sektor swasta dalam sektor-sektor pelayanan publik masih tetap berlangsung. Perdebatan tersebut

akhirnya juga menempatkan kesimpulan yang sampai saat ini akhirnya diikuti oleh para pemerhati bidang kesehatan, yakni tidak ada perbedaan absolut antara sektor publik dan sektor swasta. Namun demikian, secara umum dapat dikatakan bahwa organisasi publik tidak hanya 'berbeda' dengan organisasi swasta, akan tetapi organisasi publik memang 'harus berbeda' dengan organisasi swasta. Perbedaan tersebut terutama pada struktur akuntabilitasnya, selain juga ekspektasi konsumen yang berbeda pula (Ferlie, et.al., 1996: 21). Namun demikian, NPM ini menjembati munculnya manajemen pasar semu (*quasi-market*) dalam sektor kesehatan seperti yang diperkenalkan di Inggris 1990.

Pasar semu bertujuan untuk menciptakan mekanisme pasar dalam pelayanan publik, namun dalam pelayanannya (secara umum) tetap meneruskan kriteria-kriteria barang publik (*public goods*). Kriteria kunci untuk mengukur kinerja pasar semu ini diungkapkan oleh Le Grand (dalam Ferlie, et.al., 1996) mencakup *quality, efficiency, choice, responsiveness, dan equity*. Kriteria *equity* dalam pasar semu inilah yang membedakannya dengan mekanisme pasar (*market mechanism*). Ciri pokok dalam pasar semu di dalam sektor kesehatan ini terutama pada sistem 'kompetisi para penyelenggaranya dalam hal alokasi dananya. Para penyelenggara ini berkompetisi untuk mendapatkan insentif dari para pembeli (semacam lembaga keuangan asuransi) melalui kinerjanya. Dalam hal ini, klien (pasien) akan mendapatkan keuntungan baik secara kuantitas maupun kualitas pelayanannya, karena para *provider* ini berusaha untuk meningkatkan pelayanannya.

Intervensi pemerintah melalui dukungan kebijakan dan politik disebut penting dan memang diperlukan dalam pasar pelayanan kesehatan. Pendapat ini mengacu pada asumsi bahwa industri pasar pelayanan kesehatan memiliki dimensi-dimensi khusus yang tidak *applicable* dengan asumsi ekonomi pasar (Feldstein, 1983:506). Kalau asumsi-asumsi ekonomi pasar diterapkan secara tegas dalam sektor ini, maka dikhawatirkan akan menimbulkan ketimpangan-ketimpangan dan membuat keterjangkauannya menjadi terbatas. Asumsi tersebut ternyata diperkuat dengan adanya beberapa faktor dalam sektor kesehatan, yang tidak terdapat pada sektor lain. Faktor-faktor tersebut ialah sebagai berikut (Mooney, 1986:28).

1. Consumer ignorance dan imperfect information

Konsumen dalam industri kesehatan sangat tergantung pada produsen (*provider*) yang berkaitan dengan informasi, baik

mengenai kualitas maupun kuantitas produk kesehatan. Keputusan untuk memanfaatkan (membeli) jasa pelayanan kesehatan baik secara kuantitas maupun kualitas lebih ditentukan oleh *provider* daripada konsumen atau pasien yang bersangkutan. Kompetensi petugas medis yang membedakan kedudukan antara konsumen dan produsennya. Umumnya konsumen sangat dipengaruhi oleh *provider* (dokter dan petugas medis lainnya) mengenai kuantitas pelayanan kesehatan yang harus dibeli. Karena faktor ini, efisiensi dalam bidang kesehatan umumnya sulit dicapai. Peran swasta yang terlalu besar tidak menjamin efisiensi yang tinggi. Contoh Amerika merupakan pelajaran yang baik, karena ketimpangan akses justru terjadi pada saat swastanisasi memasuki pasar kesehatan. Sementara itu penyediaan pelayanan oleh pemerintah saja juga sering dinilai tidak memiliki efisiensi tinggi. Oleh karena itu sangat diperlukan regulasi khusus mengenai standar pelayanan sehingga tidak merugikan konsumen.

2. ***Mixture of Consumption and Investment Elements.*** Biaya yang dikeluarkan untuk pelayanan kesehatan biasanya digunakan untuk mengurangi sakit yang diderita masyarakat. Hal seperti ini dikategorikan sebagai pengeluaran untuk konsumsi. Di pihak lain, beberapa pelayanan kesehatan digunakan sebagai pengeluaran untuk investasi. Sebagai contoh, program imunisasi merupakan program kesehatan yang membentuk manusia lebih imun terhadap penyakit dan sehat, sehingga akan melahirkan tenaga kerja yang lebih produktif, serta bisa mengurangi jumlah hari sakit yang akan diderita. Pengeluaran seperti ini dikategorikan sebagai pengeluaran *human capital*. Status kesehatan yang tinggi dapat mengurangi jumlah hari produktif yang hilang, namun secara kumulatif akan meningkatkan produktivitas nasional, yang merupakan investasi SDM secara jangka panjang.

Karena dua sifat tersebut, maka kebijakan bidang kesehatan di negara manapun berusaha untuk menyeimbangkan akses (*equality*), kualitas pelayanan, dan efisiensi. Keseimbangan antara ketiga faktor tersebut dapat dilakukan dengan perpaduan antara peran pemerintah dan swasta dalam mengkombinasi dan pembagian kerja yang pas, baik dari segi pembiayaan maupun pembagian kerja yang tepat dan oleh karenanya diperlukan pengembangan organisasi dan manajemen yang serius.

Sistem administrasi dan manajemen dalam birokrasi publik tidak didesain untuk berubah-ubah. Namun kenyataannya menunjukkan bahwa stabilitas seringkali bersifat sebaliknya (*counter productive*). Dalam era yang penuh perubahan seperti sekarang ini, sistem yang tidak dapat berubah justru akan menemui banyak kegagalan. Beberapa usaha reformasi mungkin menghadapi banyak tantangan baik dari para birokrat maupun dari kalangan politisi. Inersia, resistan terhadap perubahan baik yang bersifat aktif maupun pasif, merupakan musuh dalam usaha reformasi. Apapun sumber atau berbagai bentuk resistan tersebut, para *reformer* harus menyadari bahwa semua perubahan akan selalu menghasilkan para pemenang (*winners*) maupun yang kalah (*losers*) (Caiden, 1982:92-100).

Reformasi administrasi dan manajemen sangat mungkin menghadapi semacam "resistensi birokrasi" karena setiap tujuan kebijakan publik seringkali kurang jelas dan tanggungjawab untuk mencapainya pun menyebar, sehingga membingungkan. Oleh karena itu, adalah penting bagi para *reformer* untuk mengartikulasikan sebuah jawaban untuk pertanyaan "reformasi untuk apa?". Reformasi tidak terlepas dari isu besar dalam kebijakan publik. Walaupun mungkin dilakukan, tujuan dari reformasi administrasi dan manajemen ini adalah untuk meningkatkan kegiatan manajemen pemerintahan yang lebih baik, implikasi sosial yang akan timbul membutuhkan dukungan politis, agar supaya usaha reformasi tersebut sukses.

Dalam kaitannya dengan sektor kesehatan, pemerintah Indonesia melalui Departemen Kesehatan juga menekankan perlunya reformasi di bidang kesehatan. Beberapa tujuan penting yang perlu dilakukan dalam rangka reformasi manajemen pelayanan kesehatan adalah sebagai berikut:

1. Perlunya menangani beberapa variasi aktivitas dalam bidang kesehatan baik secara kuantitas maupun kualitas.
2. Berkaitan dengan komitmen pemerintah terhadap ekonomi nasional dengan mengurangi pengeluaran biaya, dan perlunya dilakukan pengalihan komitmen pembiayaan dari pemerintah kepada publik.
3. Untuk mempertahankan makna kepublikan dari pelayanan kesehatan, diperlukan informasi mengenai disparitas sarana dan prasarana kesehatan yang sesuai dengan kebutuhan wilayah sangat dibutuhkan, terutama untuk menjamin akses masyarakat kelompok miskin, rentan dan terpencil. Hal ini penting dilakukan untuk mendapatkan gambaran kebutuhan wilayah akan kebutuhan-kebutuhan pelayanan kesehatan,

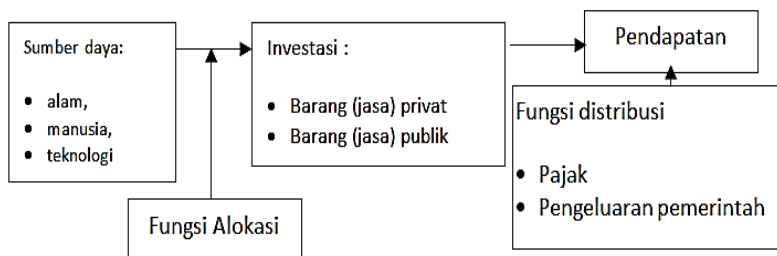
4. Dalam rangka memuluskan jalan reformasi bidang pelayanan kesehatan, peningkatan kapasitas lokal (daerah) harus terus menerus dilakukan, untuk mengantisipasi peningkatan kompleksitas pelayanan kesehatan akibat perubahan struktur penduduk dan kemajuan teknologi.

L. Otonomi Daerah: Kesejahteraan Rakyat Meningkat

Setelah kebijakan Otonomi Daerah diimplementasikan selama 8 tahun, muncul pertanyaan apakah kebijakan itu meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia pada umumnya? Mengapa pertanyaan ini patut dilontarkan, sebab salah satu tujuan kebijakan Otonomi Daerah ialah mendekatkan pelayanan antara pemerintah kepada rakyatnya. Dorongan kuat untuk mengejar peningkatan kesejahteraan yang lebih baik dan melakukan koreksi terhadap strategi pembangunan terpusat yang menghasilkan ketimpangan terutama ketimpangan wilayah menuntut diselenggarakannya suatu sistem pemerintahan yang terdesentralisasi. Paper ini mencoba mengamati kondisi tingkat kesejahteraan masyarakat setelah diberlakukannya kebijakan Otonomi Daerah dilihat dari beberapa indikator yakni angka kemiskinan, pengangguran dan *human development index* (HDI).

M. Peran pemerintah

Dari perspektif ekonomi, kesejahteraan merupakan hasil akhir dari sebuah proses pembangunan (terutama pembangunan ekonomi). Salah satu pemicu dari sebuah proses pembangunan sebagai media untuk mencapai kesejahteraan adalah adanya investasi. Investasi di satu sisi akan menghasilkan output yang dibutuhkan oleh masyarakat, pada sisi lain investasi itu akan menciptakan permintaan terhadap input (sumberdaya). Proses ini akan menghasilkan pendapatan bagi seluruh masyarakat. Keberhasilan atau kegagalan proses makro itu secara umum akan diukur dari total produksi yang dihasilkan, tingkat harga, tingkat pekerjaan dan neraca perdagangan. Produksi mengukur seluruh kemampuan perekonomian untuk menghasilkan barang dan jasa sekaligus pendapatan bagi seluruh masyarakat. Tingkat harga mengukur stabilitas perekonomian. Tingkat pekerjaan mengukur keterlibatan pelaku ekonomi dalam proses produksi yang terjadi. Neraca Perdagangan mengukur kinerja perekonomian dalam kaitannya dengan negara lain. Namun demikian ukuran ini bersifat sangat makro, distribusi belum tampak dengan jelas sehingga untuk mengukur kesejahteraan dengan lebih baik diperlukan indikator yang lebih detail seperti angka kemiskinan, indeks gini, IPM dan sebagainya.



Gambar 7. Proses pembangunan ekonomi dan peran ekonomi publik

Dalam proses pembangunan yang demikian, dari perspektif ekonomi publik terdapat 3 peran ekononomi pemerintah yang harus dijalankan yakni peran alokasi, distribusi dan stabilisasi yang ketiganya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Sukanto, 2001). Fungsi alokasi adalah fungsi pemerintah dalam meningkatkan efisiensi dalam menyediakan barang yang dibutuhkan masyarakat. Pemerintah mengatur alokasi sumber daya yang tersedia. Dalam pandangan peran ekonomi Negara ada dua barang yang harus diproduksi oleh masyarakat yakni barang publik dan barang privat. Peran alokasi berhadapan dengan pertanyaan, berapa banyak sumber daya harus digunakan untuk menciptakan barang publik dan berapa untuk barang privat.

Fungsi distribusi adalah fungsi pemerintah dalam menciptakan pemerataan hasil pembangunan ekonomi. Dalam sistem pasar, distribusi hasil pembangunan akan tergantung pada peran masing-masing pihak dalam menciptakan barang dan jasa. Peran itu sangat tergantung pada sumberdaya yang dimiliki oleh aktor yang terlibat, mereka yang memiliki banyak sumberdaya akan memiliki peluang untuk mendapatkan hasil yang tinggi dan sebaliknya. Selain itu distribusi juga ditentukan oleh struktur permintaan dan penawaran sumber daya. Model ini akan menghasilkan ketimpangan pendapatan dalam masyarakat karena adanya ketimpangan dalam kepemilikan sumberdaya. Keadaan ini harus dikoreksi oleh Negara melalui berbagai instrumen (misalnya pajak dan pengeluaran pemerintah) agar terjadi transfer pendapatan dari yang berlebih kepada yang kurang.

Fungsi stabilisasi terkait dengan peran pemerintah dalam menciptakan iklim yang mendukung berlangsungnya kegiatan ekonomi masyarakat. Kebijakan yang diarahkan untuk mengatur variabel besar yaitu ekonomi makro melalui kebijakan moneter dan fiskal adalah fungsi dari stabilisasi. Berbagai variabel

ekonomi makro kadang saling bertentangan, misalnya inflasi yang rendah baik bagi kesejahteraan tetapi inflasi yang rendah terus menerus tidak mendukung suasana kondusif untuk investasi. Adalah tugas pemerintah untuk menjaga agar inflasi terjaga pada tingkat yang memberi insentif bagi investasi tetapi juga tidak membawa beban lebih kepada kesejahteraan masyarakat.

N. Peran Ekonomi Pemerintah dalam Perspektif Otonomi Daerah

Sejalan dengan diberlakukannya Otonomi Daerah, pembagian peran ekonomi Negara itupun mengalami pergeseran, jika sebelum otonomi seluruh peran ekonomi negara itu menjadi tanggungjawab pemerintah pusat maka setelah Otonomi Daerah peran ekonomi negara itu akan terbagi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat. Visi ekonomi dari Otonomi Daerah adalah bahwa pemerintah daerah diharuskan untuk mampu menjamin lancarnya kebijakan ekonomi nasional sekaligus mampu mengembangkan perekonomian sesuai dengan potensi yang ia miliki. Dengan demikian peningkatan kesejahteraan masyarakat akan lebih cepat dapat diwujudkan (Ryaas Rasyid, 2002). Dalam pembagian kewenangan antar tingkat pemerintahan disebutkan bahwa hampir seluruh urusan menjadi urusan pemerintah daerah kecuali 5 urusan yakni politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan fiskal nasional serta agama yang menjadi urusan pemerintah pusat (UU No 32 Tahun 2004).

Ketentuan-ketentuan itu secara ekonomi menempatkan pemerintah daerah berperan besar dalam fungsi alokasi dan peran distribusi dalam porsi yang lebih kecil. Peran stabilisasi sebagian besar tetap akan menjadi bagian dari fungsi pemerintah pusat.

Fungsi alokasi, pemerintah daerah adalah pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat dengan demikian merekalah yang paling mengetahui barang (jasa) apa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Sejalan dengan itu pemerintah daerah pula yang mengetahui dengan lebih baik segala sumber daya yang ada di daerahnya. Melalui kewenangan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah pengetahuan itu menjadi modal besar bagi penciptaan investasi yang benar-benar sesuai dengan keadaan daerahnya. Dengan demikian inovasi untuk penyediaan barang dan jasa yang diperlukan masyarakat akan tumbuh dengan lebih baik. Selain itu secara politik desentralisasi menjamin kontrol yang lebih baik terhadap aparat.

Fungsi distribusi merupakan fungsi pemerintah dalam mendistribusikan pendapatan atau kekayaan yang mereka miliki

agar masyarakat sejahtera. Dalam masyarakat dengan sistem pasar seperti sekarang distribusi pendapatan sangat tergantung dari sumber daya yang dimiliki masyarakat. Jika distribusi diserahkan semata kepada pasar maka kesenjangan tidak terhindarkan mengingat adanya kesenjangan sumber daya dari masing-masing individu. Adalah tugas negara untuk melakukan pemerataan melalui berbagai instrumen fiskal misalnya pajak dan program belanja pemerintah. Melalui Otonomi Daerah, keputusan distribusi ini dapat dilakukan oleh pemerintah daerah yang dekat dengan kebutuhan penduduk sehingga dapat diciptakan mekanisme distribusi yang tepat sejak pada proses penciptaan investasinya.

Kedua fungsi itu memberikan peluang perbaikan terhadap kinerja pengelolaan dan pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Terkait dengan fungsi itu *World Bank* menyatakan bahwa peningkatan *governance* dan penyelenggaraan pelayanan publik terjadi melalui: (a) Efisiensi alokasi (*allocative efficiency*) penyesuaian pelayanan publik yang baik terhadap preferensi lokal (b) efisiensi produksi (*productive efficiency*) peningkatan akuntabilitas dan responsivitas pemerintah lokal kepada warga negara, birokrasi yang lebih ramping, dan pengetahuan yang baik mengenai *local costs* (Bank Dunia, 2001).

Dari uraian diatas terlihat betapa luas peluang Otonomi Daerah dalam menciptakan peningkatan kesejahteraan yang lebih baik bagi penduduknya. Penciptaan investasi yang tepat bagi sumber daya yang tersedia (ini bisa terwujud karena pemerintah lebih memahami kebutuhan dan potensi yang dimiliki) selain akan menciptakan pendapatan daerah juga akan menciptakan distribusi pendapatan yang lebih merata sebab dengan pengetahuan yang luas mengenai potensi ekonomi dan kemampuan penduduknya investasi dapat diarahkan pada bidang yang akan melibatkan penduduk terbanyak.

O. Dampak Otonomi Daerah Terhadap Kesejahteraan

Angka pengangguran setelah Otonomi Daerah sebagaimana digambarkan pada tabel berikut rata-rata lebih tinggi dibandingkan dengan keadaan sebelum otonomi. Tingkat inflasi secara umum berada pada variasi yang tinggi. Sementara jumlah penduduk miskin hampir tidak mengalami perubahan. *Human Development Index* yang mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat dengan lebih detail menunjukkan perbaikan yang signifikan.

Tabel 4 Beberapa Indikator Kesejahteraan, tahun 1997 – 2007

Tahun	Tingkat pengangguran (%)	inflasi inflasi (%)	Proporsi penduduk miskin (%)	HDI
1997	4,7	11,05	17,7	
1998	5,5	77,63	24,2	
1999	6,4	2,01	23,5	25,23
2000	6,1	9,36	18,2	
2001	9,1	12,55	19,14	
2002	9,5	10,53	18,20	64,3
2003	9,7	5,06	17,42	
2004	9,86	6,40	16,66	
2005	10,26	17,11	16,69	69,6
2006	10,28	6,60	17,75	

Sumber: BPS, Statistik Indonesia, berbagai tahun terbitan, Retnandari (2009).

Indikator makro ini tidak seluruhnya hasil dari perubahan pemerintah dari yang sentralistik menjadi desentralistik. Jika data diperpajang ke belakang maka akan terlihat indikator-indikator ini bergerak stabil, angka pengangguran pada kisaran 5%, inflasi sekitar 10% dan penduduk miskin 20%. Tahun 1998, krisis moneter membawa korban yang luar biasa besar, inflasi melonjak, jumlah penduduk miskin bertambah dengan proporsi yang cukup besar. Setelah otonomi dilaksanakan, indikator ekonomi makro menunjukkan keadaan yang buruk. Angka pengangguran terus bertambah, artinya jumlah orang yang dapat terlibat dalam proses produksi semakin berkurang. Keadaan ini diperparah dengan kondisi perekonomian yang tidak menentu, hal ini dapat dilihat dari angka inflasi yang bergerak naik turun dengan sangat tajam. Keadaan yang tidak menentu membuat investasi terhambat, akibatnya jumlah tenaga kerja yang dapat terserap dalam proses produksi terus berkurang. Tingginya angka pengangguran berdampak pada tingkat kemiskinan yang tidak mengalami perbaikan.

HDI merupakan sebuah angka komposit yang mengukur berbagai indikator kesejahteraan diantaranya angka kemiskinan, tingkat pendidikan, kondisi kesehatan, pengangguran dan indikator sosial lainnya. Dari waktu ke waktu ternyata HDI Indonesia mengalami perbaikan yang cukup nyata.

Disamping data makro itu, terdapat sejumlah studi mengenai dampak Otonomi Daerah terhadap kesejahteraan (kemiskinan) di suatu wilayah. Di Jawa Timur dilaporkan bahwa Otonomi Daerah membuat daerah sangat berdaya dan kreatif dalam mengambil kebijakan yang bersifat mikro tetapi gagal

mengatasi persoalan-persoalan makro. Dari Kalimantan Timur dilaporkan bahwa desentralisasi membawa dampak yang positif sekaligus dampak yang negatif bagi kehidupan masyarakat Dayak Benuaq. Pembentukan kabupaten baru dengan berbagai peraturan daerah yang baru memberikan peluang ekonomi baru bagi masyarakat. Pada sisi lain peraturan baru yang disusun dengan tanpa dukungan kesiapan yang matang membuat program pemerintah daerah banyak yang salah arah (Asep Suharyadi, 2007).

LIPI di dalam studinya pada wilayah Sumatera Selatan, Bangka Belitung, Jawa Barat dan Banten, Sulawesi Utara dan Gorontalo serta Maluku dan Maluku Selatan menyimpulkan bahwa kesejahteraan masyarakat justru akan mengalami penurunan setelah pemekaran wilayah (Agus Supriyanto, 2008).

DISKUSI

1. Sebuah perubahan memerlukan waktu untuk adaptasi

Adalah sesuatu yang alamiah ketika terjadi perubahan diperlukan waktu untuk adaptasi. Sebagaimana memindahkan tanaman ke tempat baru, tanaman itu akan mengalami kemandegan pertumbuhan untuk sesaat, ketika pohon mampu melakukan adaptasi pohon akan kembali tumbuh, tetapi ketika adaptasi gagal dilakukan pohon akan mengalami kematian. Perpindahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang dilakukan secara administratif mengharuskan tersedianya sarana dan prasarana yang memadai dan yang lebih penting ialah sumber daya manusia yang berkualitas serta pelaksanaan pemerintahan yang sangat baik. Selanjutnya iklim usaha yang kondusif melalui berbagai peraturan kebijakan yang dibuat dan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan dana juga penting. Ketika desentralisasi dilaksanakan maka secara ekonomi juga terjadi persaingan yang lebih tinggi antar daerah. Faktor-faktor itu akan menentukan berhasil tidaknya perpindahan tanaman yang bernama desentralisasi.

Beberapa studi yang membahas aspek ini menyebutkan bahwa pelambatan pertumbuhan terjadi disebabkan oleh membengkaknya biaya pembangunan karena melemahnya kerjasama, meningkatnya persaingan dan mengecilnya skala ekonomi. Studi lain menyimpulkan bahwa budaya pemerintah yang baik, Perda yang baik dan SDM yang berkualitas menentukan tingkat penanaman investasi. Kajian-kajian ini menunjukkan bahwa perpindahan tanaman yang bernama desentralisasi itu akan cepat tumbuh dan berkembang ketika

berbagai persyaratan tumbuhnya tersedia. Pertanyaannya kemudian adalah sampai kapan hal itu tersedia agar peningkatan kesejahteraan cepat terwujud?

2. *Implementasi fungsi alokasi*

Implementasi fungsi alokasi dan fungsi distribusi oleh pemerintah daerah tercermin pada kebijakan dan pengambilan keputusan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Terdapat banyak indikasi bahwa kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah tidak tepat dalam mengalokasikan sumber daya yang ia miliki, sumber daya tersebut dialokasikan ke sektor yang tidak berpihak pada kebutuhan masyarakat. Pemilihan kepala daerah dan anggota dewan di tingkat daerah tergantung pada dukungan partai politik. Persaingan yang keras membuat biaya untuk menuju kemenangan sangat tinggi. Untuk itu diperlukan dukungan dana dari berbagai pihak. Salah satu pihak pemilik dana adalah pengusaha, ketika proses pemilihan berjalan demikian, maka siapapun yang terpilih harus "membayar" dukungan biaya yang telah dilakukan. Selanjutnya mudah ditebak bahwa si terpilih akan membuat kebijakan yang menguntungkan bagi pemberi dana. Dengan demikian kebijakan dan pengambilan keputusan tidak lagi didasarkan pada kepentingan publik (masyarakat) melainkan pada pemberi dana. Dalam fungsinya sebagai penentu alokasi sumber daya pimpinan di daerah telah salah mengalokasikan sumberdayanya. Akibatnya mudah ditebak jika kesejahteraan masyarakat tidak cepat mengalami perbaikan.

Tidak semua pemerintah daerah salah arah dalam pengambilan kebijakan. Ada pelajaran berharga yang dapat ditarik dari beberapa daerah yang berhasil. Daerah yang disebut sebagai "daerah Budiman" adalah daerah yang dianggap berhasil dalam mengarahkan kebijakan untuk lebih berpihak kepada rakyat. Daerah budiman ini memiliki pendapatan yang rendah tetapi pemerintah daerah masih sanggup melakukan distribusi belanja sosial yang tinggi. Di berbagai daerah budiman seperti Jembrana, Bandung, Blitar, Lumajang, Pemalang, Tanah Datar, Polman, Boalemo dan Maros, Solok, Belitung Timur, Sinjai, Sragen, Balikpapan, dan Purbalingga adalah daerah yang memiliki arah kebijakan yang berpihak kepada rakyat (Sutoro, 2008).

3. *Implementasi fungsi Distribusi*

Implementasi fungsi distribusi mengalami hambatan pada pelaksanaannya. Instrumen penting fungsi distribusi adalah pajak

dan pengeluaran pemerintah. Otonomi Daerah hanya memberikan ruang sempit pada kebijakan fiskal di daerah. Pada aspek penerimaan, sumber pajak yang bisa diambil oleh pemerintah daerah jumlahnya sangat terbatas. Rata-rata penerimaan yang dapat digali dari daerah (PAD) kurang dari 10% dari total anggaran (Nota keuangan, 2008/2009). Upaya peningkatan PAD melalui pajak dan retribusi yang dipungut sering kali berbenturan dengan kepentingan menarik investasi. Disamping itu kemampuan pemerintah daerah untuk kreatif menarik investasi masih terbatas. Dengan demikian terlihat timpangnya otonomi dari aspek ini, tanggung jawab pemerintah daerah menjadi semakin banyak tetapi dari sisi anggaran, sumber penerimaan masih berasal dari pemerintah pusat. Pada sisi pengeluaran, sebagian besar pengeluaran pemerintah daerah masih digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin. Keadaan ini membawa implikasi pada ketidakmampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi distribusinya.

4. *Fungsi Stabilisasi*

Fungsi stabilisasi yang dilakukan oleh pemerintah pusat terkendala oleh lingkaran setan yang telah membelenggu perekonomian Indonesia. Perekonomian Indonesia merupakan perekonomian yang sangat terintegrasi ke pasar dunia, dan celaknya Indonesia hanyalah pemain kecil di tingkat dunia. Maka gejolak sekecil apapun di pasar dunia dengan cepat mempengaruhi perekonomian. Lihat saja contoh kasus harga minyak yang jelas menjadi penyebab gejolak inflasi di tanah air, pemerintah seperti tidak memiliki daya untuk mengendalikan gejolak harga di dalam negeri.

5. *Program kesejahteraan*

Sejak tahun 1967 tercatat ribuan program yang secara khusus dirancang untuk langsung mempromosikan kesejahteraan (Dewey, 1993). Berbagai program itu sebagian besar dirancang, ditentukan dan dibiayai oleh pemerintah pusat, bahkan ketika kebijakan Otonomi Daerah telah berjalan saat ini. Salah satu akibat dari program yang dirancang pusat itu adalah sifat program yang seragam sehingga tidak selalu sesuai dengan keadaan setempat. Papua contohnya, berdasar Statistik Indonesia adalah wilayah dengan proporsi penduduk miskin terbanyak. Pertanyaanya kemudian adalah, benarkah penduduk Papua miskin? Kriteria apa yang digunakan? Masyarakat Papua secara budaya tidak memiliki konsep miskin, bagaimana mungkin

mereka miskin? Penduduk asli Papua adalah pemilik hutan adat yang sangat luas. Mereka memiliki sumber pangan yang tersedia setiap saat. Artinya definisi miskin yang digunakan sudah tidak cocok bagi mereka. Ketika mereka sesungguhnya tidak miskin dan mereka adalah masyarakat yang masih dalam taraf berladang, kemudian mereka mendapatkan program pemberdayaan dalam bentuk modal untuk usaha, maka yang kemudian terjadi adalah program itu gagal. Kegagalan itu kemudian menyisakan pahit bagi rakyat Papua karena kemudian mereka dianggap sebagai pemalas (Retnandari, 2009). Padahal sesungguhnya yang terjadi adalah kegagalan program untuk mengenali masyarakat Papua dengan kaca mata dan budaya mereka. Program menggunakan ukuran yang bias ke kota (Jawa).

Akibat lain dari program yang dirancang oleh pusat adalah kurang adanya rasa memiliki oleh pemerintah daerah. Ketika rasa ikut memiliki tidak ada, maka keberlanjutan program pun menjadi terganggu. Program menjadi pesta pasar malam yang ketika pengunjung habis, habis pula kegiatan (Retnandari, 2009).

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, Irwan. 2003. *Sangkan Paran Gender*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Abraham, R. 1999. Emotional intelligence in Organization: A conceptualization. *Genetic, Social, and General Psychology Monographs*, 125: 204-224.
- Agustino Leo, 2006, *Politik dan kebijakan publik* AIPI Bandung dan Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Albrow, M. 1989. *Birokrasi*. Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Alfikri Noor. 2016. *Pungutan Liar dalam Pelayanan Publik*. Fokus Jambi, Media Online Masyarakat Jambi. Diakses tgl 13 September 2017.
- Arif Fahrullah, Zudan. 2014. *Kode Etika Penyelenggara Negara dalam Mewujudkan Good Government*, dalam Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah. IPDN. Vol. 1.
- Arfani, Noer Riza. 2005. *Governance dan Pengelolaan Konflik*, Makalah disampaikan pada “Workshop Analisis Kebijakan Publik, Magister. Studi Kebijakan UGM, Yogyakarta.
- Arivia, Gadis. 2006. *Feminisme: Sebuah Kata Hati*. Jakarta: Kompas.
- Anonim, 2009. *Laporan Pelaksanaan Kegiatan Lokakarya Mekanisme, Survei dan Analisis Penyebab Pengaduan masyarakat Serta Rekomendasi janji dan Perbaikan Pelayanan Kantor Pelayanan terpadu Kab. Takalar*. Kerjasama Pemerintah Kab. Takalar-Kementerian Negara PAN, PKP2A II LAN Makassar dan GTZ SFGG.
- Andrade, J. & May, J. (2004). *Instant Notes in Cognitive Psychology*, BIOS Scientific Publishers, UK and New York.
- Aydin, M.D., Leblebici, D.N., Arslan, M., Kilic, M. & Oktem, M.K. (2005). The impact of IQ and EQ on pre-eminent achievement in organizations: implications for the hiring decisions of HRM specialists", *International Journal of Human Resource Management*, 16(5):701-19.
- Azhari, 2011. *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia (Studi Perbandingan Intervensi Pejabat Politik terhadap*

- Pejabat Birokrasi di Indonesia dan Malaysia*). Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Azfar, Kahkonen, Lanyi, Meager, dan Rutherford. 1999. *Decentralization, Governance and Public Services: the Impact of Institutional Arrangements: a Review Literature*. College Park: Iris Center, University of Maryland.
- Bainbridge, Colin. 1996, *Designing for Change: A Practical Guide to Business Transformation*, John Wiley & Sons Inc.
- Bar-On, R. (1997), *The Bar-On Emotional Quotient Inventory (EQ-i): Technical Manual*, Multi-Health Systems, Toronto, Canada.
- Band and Tustin, 1999, *Parents' Job Insecurity Affects Children's Academic Performance Through Cognitive Abilities*, *Journal of Applied Psychology*.
- Berman, E. M. & West, J.P. (2008). Managing Emotional Intelligence in U.S. Cities: A Study of Social Skills among Public Managers, *Public Administration Review*, 68(4): 742-758.
- Boin, A. dan Christensen, T. 2008. 'The development of public institutions: Reconsidering the role of leadership. *Administration and Society*, V.XX (X).pp 1-27.
- Brunet-Jailly, 2003, *Municipal Reshuffle : the Canadian Search for an Efficient Model of Local Government: Comparing the Reform of Alberta, Ontario, and British Colombia*, Paper Prepared for Submission to Journal of Canadian Studies, http://www.lgbz.co.nz/library/files/stor_015/LocalGovernmentStructureandEfficiency_Report.pdf tanggal, 29 Desember 2009.
- Caiden, Gerald.1982. *Public Administration*. Second Edition. Palisade Publisher.
- Caiden, G. E. 2009: "A Parabolic Theory of Bureaucracy Max Weber Through The Looking Glass", dalam Farazmand A. (Ed), *Bureaucracy and Administration*. Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group.
- Callahan, K. 2007. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Boca Raton, London, & New York: Taylor & Francis Group.

- Chen, W. R., Jacobs, R., & Spencer, L. M. (1990). *Calculating the competencies of stars. Working with emotional intelligence*. N.Y., 337380: Bantam Books.
- Cherniss, C., & Adler, M. 2001. *Promoting emotional intelligence in organization*. Alexandria, VA: American Society for Training and Development.
- Coleman, D. 2001. An EI-based theory of performance. In *The emotionally intelligent workplace* (pp. 27-44 (In C. Cherniss & D. Coleman ed.)). San Fransisco Jossey-Bass.
- Coleman, D. 1998, *Working With Emotional Intelligence*, Bantam Books, New York, USA.
- Cote, S. & Miners, C. T. H. 2006, "Emotional intelligence, cognitive intelligence, and job performance", *Administrative Science Quarterly*, 51(1):1-28.
- Dahyar, Daraba. 2014. *Das Sollen Pelayanan Publik (Telaah Konflik Kewenangan)*, CV. R. A. De. Rozarie. Surabaya. Jawa Timur.
- Darwin, Muhadjir dan Tukiran (Ed). 2001. *Menggugat Budaya Patriarkhi*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Darwin, Muhadjir. 2005. *Negara dan Perempuan: Reorientasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Media Wacana.
- David Osborne & Ted Gaebler, 1992. *Reinventing Government, How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, New York, Aplume-Blok.
- Davies, M., Stankov, L, & Roberts, R. D. 1998. Emotional intelligence: In search of an elusive construct. *Journal of Personality and Social Psychology*, 75: 989-1015.
- Deeter-Schmelz, D. R. & Sojka, J. Z. 2003. Developing effective salespeople: exploring the link between emotional and sales performance. *International Journal of Organizational Analysis*, 11(3): 211-220.
- Defny Holidin and Rilyan Shela Handini. 2014. *Sound Governance Analysis in Innovation of Traditional Market Revitalization and Street Vendors Management*. Internationa Journal Administrative Science and Organization. January, Volume 1 Number 1.
- Development. Artikel dalam *Journal of Knowledge Management Vol. 10 No. 3 Tahun 2006*. Emerald Group Publishing Limited, ISSN 1367-3270.
- Denhardt, J.V and Denhardt, R.B.V. 2003. *The New Public Service: Serving Not Streering*. M.E. Sharpe Inc. New York.

- Dewey, at al. 1993. *Studi Mengenai Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia 1968- 1993: Kajian Makro dan Realitas Mikro*. UNDP.
- Dwiyanto, Agus. dkk. 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan (PPSK) UGM. Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus. (Ed) . 2006. *Mewujudkan Good Governance Melalui pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta
- Dwiyanto, Agus. 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada university Press: Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2010. *Manajemen Pelayanan Publik: Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif*. Gadjah Mada University Press: Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Ely Susanto, 2009. Kecerdasan Emosional Birokrat dan Kinerja Pelayanan Publik, dalam Agus Pramusinto, (Ed): *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Gava Media. Yogyakarta.
- Eko, Sutoro. 2007: *Prakarsa dan Inovasi Lokal Membangun Kesejahteraan*. IRE.
- Fatt, T. P. J., & Howe, K. C. I. 2003. Emotional intelligence of foreign and local university students in Singapore: Implications for managers. *Journal of Business and Psychology*, 17(3), 345.
- Frijda, N. H. 2000. *The Psychologists' point of view" in* (Lewis, M. and Haviland-Jones, J. M. Handbook of Emotions 2nd ed.). New York: The Guilford Press.
- F. Engels. 2006. *On Marx's Capital*. Foreign Languages Publishing House. Moscow.
- Fukuyama, F. 2002. *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Gramedia. Jakarta
- Fukuyama, Francis. 2007. *Trust: The Social Virtues and Creation of Prosperity*. Penerbit Qalam. Jakarta.

- Gabel, R. S., Dolan, S. L. & Cerdin, J. L. 2005. Emotional intelligence as predictor of cultural adjustment for success in global assignments, *Career Development International*, 10(5):375-395.
- Gardner, H. 1983. *Frames of mind: The theory of multiple intelligences*. New York: Basic Books.
- Gardner, L. & Stough, C. 2002. Examining the relationship between leadership and emotional intelligence in senior level managers, *Leadership & Organization Development Journal*, 23(2): 68-78.
- Greif, Avner and Jared Rubin. 2014. *Endogenous Political Legitimacy: The English Reformation and The Institutional Foundation of Limited Government* (paper) was presented rational Choice Seminar Chicago.
- Goldenberg, I., Matheson, K. & Mantler, J. 2006. The assessment of emotional intelligence: a comparison of performance-based and self-report methodologies, *Journal of Personality Assessment*, 86(1): 33 - 45.
- Goleman, D. 1995, *Emotional Intelligence*, Bantam Books, New York, USA.
- Goleman, D. 1997, *Emotional Intelligence. Why It Can Matter More Than IQ*, Bantam Books, New York, USA.
- Goodin, R.E.(Ed.). 1996. *The theory of institutional design*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Habermas, Jurgen. 2004. *Legitimation Crisis*. Penerbit Qalam. Yogyakarta.
- Hikam, M. A. S. 1999. *Islam, Demokratisasi, dan Pemberdayaan Civil Society*. Erlangga. Jakarta.
- Iordanoglou, D. 2007. The teacher as leader: The relationship between emotional intelligence and leadership effectiveness, commitment, and satisfaction, *Journal of Leadership Studies*, 1(3): 57-66.
- Izard, E. C. 1978. *Human emotion*. New York Plenum Press.
- Jordan, P. J. & Troth, A. C. 2002. Emotional intelligence and conflict resolution: implications for human resource development, *Advances in Developing Human Resources*, 4(1): 62-79.
- Jordan, P. J. & Troth, A. C. 2004. Managing emotions during team problem solving: emotional intelligence and conflict resolution, *Human Performance*, 17(2): 195 - 218.
- Kasali, R. 2005. *Change*. Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

- Kymlicka, Will. 2004. *Contemporary Political Philosophy: an Introduction*. Oxford University Press Inc. New York.
- Luthans, Fred. 1985. *Perilaku Organisasi*. Edisi Delapan. Andi. Yogyakarta.
- Maani, Dt. Karjuni. 2010. *Etika Pelayanan Publik*. Jurnal Demokrasi Vol. IX No. 1.
- Matthews, G., Zeidner, M. & Robert, R. (2002). *Emotional Intelligence: Science and Myth*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Mayer, J. D., & Salovey, P. (1997). What is emotional intelligence? In *Emotional Development and Emotional Intelligence: Implications for Educators* (pp. 3-31) (In P. Salovey & D. Sluyter ed.). New York: Basic Books.
- Mayer, J. D., Salovey, P. & Caruso, D. R. (2004). Emotional intelligence: theory, findings, and implications, *Psychological Inquiry*, 60(3):197-215.
- Mayer, J. D., Salovey, P., Caruso, D. R., & Sitarenios, G. (2001). Emotional intelligence as a standard intelligence. *Emotion*, 1(3), 232-242.
- Morgan, G. 1997. *Images Of organization*. Sage Publication. Thousand Oaks. Sage Publications, Ltd. California.
- Noe, Hollenbeck, Gerhart, Wright. 2000. *Human Resources Management: Gaining a Competitive Advantage*. International Edition.. Third Edition. McGraw-Hil Companies. Inc.
- Nurhaeni, Ismi Dwi Astuti. 2008. *Reformasi Kebijakan Pendidikan Menuju Kesetaraan dan Keadilan Gender*. Surakarta: UNS Press
- Nurhaeni, Ismi Dwi Astuti. 2009. Capacity Building Pengarusutamaan Gender Pendidikan: Leassons Learnerd dari Jawa Tengah, dalam Agus Pramusinto, (Ed): *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Gava Media. Yogyakarta.
- Retnandari, Nunuk Dwi. 2009. Otonomi Daerah: Kesejahteraan Rakyat Meningkatkan?, dalam Agus Pramusinto, (Ed): *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Gava Media. Yogyakarta.
- Retnandari. 2009. *Catatan Lapangan Studi Rencana Implementasi REDD di Indonesia*.

- Riley, H. & Schutte, N.S. (2003). Low emotional intelligence as a predictor of substance-use problems, *Journal of Drug Education*, 33(4): 391 - 398.
- Ryaas Rasyid, Muhammad. 2007. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. PT. Mutiara Sumber Widya. Jakarta.
- Samah, Kristin, (ed). 2002. *M. Ryaas Rasyid Penjaga Hati Nurani Pemerintahan*. Cetakan Kedua. Diterbitkan oleh Pusat Kajian Etika Politik dan Pemerintahan (PUSKAP), Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI). Jakarta.
- Santoso, Purwo. 2013. *Keniscayaan Tatanan Asimetris: Refleksi Metodologis Penataan Pemerintahan Indonesia*. Hal. 1-23 Jurnal Ilmu Pemerintahan. Edisi 42.
- Salovey, P., & Mayer, J. D. (1990). Emotional intelligence [Electronic Version]. Retrieved 20-09-2005 from www.unh.edu/emotional_intelligence.
- Scott, C. James. 1976. *The Moral Economy Of The Peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. Yale University Press, Ltd, New Haven and London.
- Sedarmayanti, 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. PT Refika Aditama. Bandung.
- Singh, D. (2003). *Emotional intelligence at work: A professional guide. Response book*: Sage Publications India, Ltd.
- Sevдалис, N., Petrides, K. V. & Harvey, N. (2007). Trait emotional intelligence and decision-related emotions, *Personality and Individual Differences*, 42(7): 1347-1358.
- Slaski, M. & Cartwright, S. (2003). Emotional intelligence training and its implications for stress, health and performance, *Stress and Health*, 19(4): 233-239.
- Stinchcombe, A.L. 2001. *When formality works: Authority and abstraction in law and organizations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sudrajat, Ajat. 1994. *Etika Protestan dan Kapitalisme Barat Relevansinya dengan Islam Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Supriyanto, Agus. 2006. *Otonomi Daerah dan Kesejahteraan Rakyat*. Koran Tempo. 20 September 2006.
- Suryahadi, Asep dan Sumarto, Sudarno. 2007. *Peranan Pemerintah Daerah dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan*. Smeru.

- Thoha, Miftah, 2002a, *Perspektif Perilaku Birokrasi : Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara* (Jilid II), Cetakan Ketiga, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- , 2010. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Implikasinya*, Radja Grafindo Persada, Jakarta.
- Thorndike, E. L. (1920), "Intelligence and its uses", *Harper's Magazine*, Vol. 140, pp. 227- 235
- Tyson, Adam D. 2010. *Decentralization and Adat Rivivalism in Indonesian. The Politic of Becoming indigenious*. Routledge. New York.
- Uphoff, Norman T. 1997. "Institutional Capacity and Decentralization for Rural Development". Mimeo, Ithaca: Cornel University.
- Oakerson, R., 2006, *Governing Local Public Economy : Creating the Civil Metropolis*, ICS Press Akland California, dikutip dalam McKinlay Douglas Limited, "Local Government Structure and Efficiency. <http://www.lgnz.co.nz/library/files/store/015/localGovernmentStructuresndEfficiencyReport.pdf> tanggal 29 Desember 2009.
- Otto Scharmer, 2009. *Theory U. Leading from the Future as it Emerges The Social Technology of Fresencing*. First Edition. Berrett-Kohler Publisher, Inc. San Francisco. California.
- Pasolong, Harbani. 2010. *Teori Administrasi Publik*. Penerbit AlfaBeta Bandung.
- Prasojo, Eko., Irfan Maksum, dan Teguh Kurniawan.2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*. Jakarta: DIA FISIP Universitas Indonesia.
- Pratikno, 2007. *Governance dan Krisis Teori Organisasi*, Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik, V.11 (2), pp. 121-138.
- Purwanto, Erwan. Agus. 2009. "Strategi Penerapan Standar Pelayanan Untuk Reformasi Birokrasi. ", dalam Agus Pramusinto, (Ed): *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Gava Media. Yogyakarta.
- Verdiansyah, Chris. 2007. *Membongkar Budaya, Visi Indonesia 2030 dan Tantangan Menuju Raksasa Dunia*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.

- Vigoda-Gadot, E. and Cohen, A. (Eds). 2004. *Citizenship and Management in Public Administration: Integrating Behavioral Theories and Managerial Thinking*. Cheltenham, etc: Edward Elgar.
- Wechsler, D. 1958. *The measurement and appraisal of adult intelligence*. Baltimore: Williams & Wilkin
- Widaningrum, Ambar. 2009. "Reformasi Manajemen Pelayanan Kesehatan", dalam Agus Pramusinto, (Ed): *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Gava Media. Yogyakarta.
- Winardi, J. 2009. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. PT.RadjaGrafindoPersada. Jakarta.
- Winarno, Eko Hery. 2017. *Proyek Perubahan, Quo Vadis?*. www.birokratmenulis.org/proyek-perubahan-quo-vadis/. Diakses tgl 20 September 2017.
- Willcocks, Leslie & Jenny Harrow (Editor), 1993. *Rediscovering Public Services Management*, McGraw Hill Book Company, London.
- World Bank. 1993. *World Development Report.: Investing in Health*. New York: Oxford University Press.
- World Health Organization. "Health Systems: Improving Performance". *World Health Report 2000*. Geneva: World Health Organization, 2000.
- Wong, S. C. & Law, K.S. (2002). The effects of leader and follower emotional intelligence on Marital status performance and attitude: an exploratory study, *The Leadership Quarterly*, 13(3): 243-274.
- Wong, C. S., Law, K. S. & Wong, P. M. (2004). Development and validation of a forced choice emotional intelligence measure for Chinese respondents in Hong Kong", *Asia Pacific Journal of Management*, 21(4): 535-559.
- Woodruffe, C. (2001). Promotional intelligence, *People Management*, 26-29.
- Zampetakis, L. A., Beldekos, P. & Moustakis, V. S. (2008). "Day-to-day" entrepreneurship within organisations: the role of trait emotional intelligence and perceived organisational support (In Press), *European Management Journal*, doi:10.1016.
- Yuyun dkk, 2006, *Reformasi Terpadu Pelayanan Publik*, Pemda DIY danKemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia,Yogyakarta.